

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LE
CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le samedi 24 novembre 1923, à 9 h. 1/2 du matin

PAR

M. HITTE

BORDEAUX

IMPRIMERIE DE L'UNIVERSITÉ

Y. CADORET

17, RUE POQUELIN-MOLIÈRE, 17

—
1923

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LE
CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le samedi 24 novembre 1923, à 9 h. 1/2 du matin



PAR

M. HITTE

BORDEAUX
IMPRIMERIE DE L'UNIVERSITÉ
Y. CADORET
17, RUE POQUELIN-MOLIÈRE, 17

1923

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

PROFESSEURS HONORAIRES : MM. SAUVAIRE-JOURDAN, * I.; BARDE, * I.

MM. DUGUIT, O. *, * I., Doyen, professeur de *Droit constitutionnel et administratif*.

DE BOECK, * I., Assesseur du Doyen, professeur de *Droit international* et chargé d'un cours de *Droit international privé* (Licence).

BENZACAR, * I., professeur d'*Economie politique* et chargé d'un cours de *Législation financière* (3^e année).

FERRON, * I., professeur de *Droit commercial*.

FERRADOU, * I., professeur d'*Histoire du droit* et chargé d'un cours d'*Histoire du droit* (Doctorat).

MARIA, * I., professeur de *Droit romain*.

MARGAT, * I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit civil* (Capacité).

BONNECASE, * A., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit maritime* (3^e année).

PALMADE, * A., *, professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit civil* (Capacité).

VIZIOZ, professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Doctorat).

PIROU, * A., professeur d'*Économie politique et Science financière* et chargé d'un cours d'*Histoire des doctrines économiques*.

BONNARD, * I., *, professeur de *Droit administratif* et chargé d'un cours de *Droit constitutionnel* (Doctorat).

POPLAWSKI, professeur de *Droit criminel* et chargé d'un cours de *Législation industrielle*.

BOYÉ, chargé du cours de *Droit romain* (2^e année) et du cours de *Pandectes*.

M. MONTIGAUD, * I., Secrétaire.

M^{me} COSTES, commise au secrétariat.

M. SALINGARDES, * I., bibliothécaire.

COMMISSION DE LA THÈSE

MM. PIROU, professeur.....	Président.
BENZACAR, professeur.....	} Suffragants.
BONNARD, professeur.....	

LE

CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

INTRODUCTION

**Nécessité d'un contrôle des dépenses engagées.
Son utilité particulière à notre époque.**

L'accroissement des dépenses publiques est devenu, pour les États, après les quatre ans de lutte qu'ils ont soutenue, un danger tel qu'il est à craindre que les peuples, même victorieux par les armes, ne soient engloutis dans la plus affreuse catastrophe et ne sombrent dans la ruine.

Une atmosphère lourde pèse sur le monde et paralyse l'activité des nations; après les difficultés éprouvées durant la guerre, encore si près de nous, le monde épuisé retombe sans force dans l'incertitude des lendemains; les éléments de richesse se sont taris, les fortunes se sont déplacées, toutes

les activités sont en arrêt, toutes les initiatives sont en suspens. De jour en jour la situation devient plus angoissante et les gouvernements anxieux cherchent une solution aux graves problèmes que les événements leur ont posés.

Parmi les causes actuelles de dépression, il n'en est peut-être pas de plus effective que l'accroissement des dépenses. Sans doute la paix a créé des besoins nouveaux : reconstruction des régions dévastées, paiement des engagements internationaux, acquittement des dettes sacrées vis-à-vis des veuves, des orphelins ou des mutilés; mais il est hors de doute que dans notre politique financière ont été conservés des errements anciens qui ont contribué à enfler considérablement nos dépenses.

Soucieuse de sauvegarder ses intérêts vitaux, notre nation n'hésite pas à consentir les sacrifices indispensables, mais elle entend du moins qu'ils produisent tout leur effet utile, qu'il n'y ait ni gaspillage ni déperdition; elle veut se rendre compte de l'emploi qui est fait du produit de l'impôt, elle exige cette certitude qu'aucune fraction, si minime soit-elle, des crédits mis à la disposition des administrations, n'est détournée de l'affectation que ses mandataires lui ont assignée.

Chaque année, à l'occasion du vote des crédits supplémentaires, les commissions financières des Chambres (et nous en pourrions fournir de trop nombreux exemples) ont à déplorer l'insuffisance du contrôle budgétaire. Devant les dépassements de crédits, de plus en plus nombreux, et en présence de l'impuissance à les réprimer dans laquelle se trouve le contrôle parlementaire *a posteriori*, le législateur a compris la nécessité de ne pas attendre, pour agir, que les fautes aient été commises, mais de les prévenir. « En cette matière plus qu'en toute autre, disait M. le procureur général

Renaud (1), il vaut mieux prévenir que réprimer, je dirai même que récriminer, car on ne réprime jamais. »

Ne pouvant indéfiniment créer des ressources nouvelles, le Parlement s'est rendu compte qu'il convenait sinon de diminuer les dépenses, du moins d'utiliser les crédits ouverts en respectant leur affectation budgétaire. La politique d'économie, si vivement préconisée à notre époque, consiste, ainsi que la définissait M. le procureur général Renaud, en l'administration des crédits et des revenus de l'État suivant la destination donnée par le Parlement.

Or, par quel moyen s'assurer de cette bonne gestion des crédits votés par les Chambres, sinon par un contrôle institué auprès de ceux qui sont chargés d'utiliser ces crédits? Nécessaire dans tous les régimes de libre discussion, le contrôle s'impose dans une démocratie où tout citoyen a sa part de souveraineté, où « la chose publique doit être gérée au profit exclusif de la collectivité ».

« Je soutiens, s'écriait M. Sembat du haut de la tribune de la Chambre (2), que la question principale en matière budgétaire c'est la question du contrôle et que le principal effort que vous ayez à faire c'est de promettre, non pas des économies sur la réalisation desquelles vous n'avez vous-mêmes aucune illusion, mais ce que vous pourrez tenir, c'est-à-dire de faire votre devoir tout entier et de vous assurer qu'aucune parcelle qui sort de la poche du contribuable pour entrer dans le Trésor n'est dilapidée ou gaspillée, mais que la totalité est employée utilement et efficacement pour l'intérêt public. »

(1) Discours de M. le procureur général Renaud. Audience solennelle de la Cour des comptes, 16 octobre 1896.

(2) *J. off.*, Déb., 1903, Chambre, séance ordinaire, p. 330.

En temps normal, une bonne politique financière doit avoir deux objectifs : l'accroissement des ressources et la compression des dépenses.

Si l'accroissement des ressources d'un pays, accroissement obtenu par l'augmentation de ses instruments de production, l'extension de ses cultures et de ses débouchés, la mise à sa disposition de formes de crédits souples, est une méthode d'États forts qui peut être utilement appliquée en période normale de paix extérieure et intérieure, ce ne saurait être la méthode que pourrait efficacement employer à l'époque actuelle une nation comme la France, affaiblie par une lutte de quatre années, frappée dans ses forces vitales et ployée sous le poids des sacrifices de toutes sortes librement consentis par elle pour sa conservation.

Reste donc la seconde méthode, la compression des dépenses. Comprimer c'est mettre de l'ordre et apporter de l'économie là où régnait le gaspillage et où s'affirmait la prodigalité, c'est être sincère et honnête, avoir le respect de soi et des autres, payer ce qu'il faut et ce qu'on doit, mais limiter à cela ses dépenses ; c'est ne faire appel aux nationaux que dans la mesure et les limites de la stricte nécessité. Employer une autre politique entraînerait la ruine des particuliers d'où découlerait celle de la nation elle-même.

La question primordiale réside donc dans l'appréciation des dépenses dont il convient de faire état. Mais en pratique, pour juger d'une dépense, il faut pouvoir la saisir dès l'origine, l'estimer dans son utilité, la déterminer dans son taux, la suivre dans ses effets, en un mot se rendre compte si, dès son origine jusqu'à son extinction, elle ne cesse de correspondre à un besoin précis et effectif.

Qu'il me soit permis, au début de cet exposé et pour bien faire comprendre les développements à venir, de rappeler

très succinctement les diverses phases que comporte l'acquittement d'une dépense publique. L'acquittement d'une dépense publique comporte quatre phases distinctes :

Tout d'abord la création de droits éventuels à l'encontre de l'État, c'est l'engagement de dépense. Dans sa définition la plus large, l'engagement de dépense est « toute décision, quelle qu'en soit la forme, dont l'exécution est susceptible de rendre l'État débiteur ». S'il s'agit, par exemple, de travaux à exécuter ou de fournitures à livrer, cet engagement résulte de la passation du marché qui fixe les obligations respectives des parties.

Le service une fois exécuté, en l'espèce les travaux terminés ou les fournitures reçues, les droits éventuels se transforment en droits acquis. Le créancier produit ses justifications, l'administration arrête le montant de la somme dont elle est redevable, c'est la liquidation.

Vient ensuite l'ordonnancement, c'est-à-dire l'établissement du titre qui permet au créancier de se faire payer.

Enfin intervient l'aboutissement général de toute cette procédure, c'est la remise de fonds qui éteint définitivement les droits acquis, c'est le paiement.

Engagement, liquidation, ordonnancement et paiement, telle est donc la succession des opérations par l'effet desquelles naissent, se constatent et s'éteignent les créances à l'encontre du Trésor.

Nous avons indiqué ci-dessus que, dans la méthode dite de compression des dépenses, la question primordiale réside dans l'appréciation des dépenses dont il convient de faire état, dans l'examen approfondi de l'utilité et de la régularité de ces dépenses, dans la détermination de leur taux, leur imputation et leur mode d'extinction. Une telle besogne ne saurait être utilement confiée qu'à un contrôle des dépenses

publiques soigneusement organisé à cet effet. Ce contrôle s'impose en effet, à la fois pour affirmer le respect de la volonté parlementaire et pour donner au contribuable l'assurance que les sacrifices exigés de lui profitent bien au pays et au pays seul.

Mais, pour être réellement efficace, à quel moment ce contrôle doit-il intervenir, sinon à l'instant précis où naît la dette de l'État? Convaincu du bien-fondé de ce principe et en présence de l'impuissance du contrôle *a posteriori* en matière de dépassements de crédits, le législateur a cherché un remède dans cette voie. De l'insuffisance du contrôle postérieur du budget est né le contrôle préalable, et, contrairement à ce qu'on aurait pu logiquement attendre, ce contrôle préalable a suivi historiquement le contrôle postérieur au lieu de le précéder.

Se rendant compte que les dépenses publiques ne seraient vraiment et utilement contrôlées que le jour où elles le seraient préalablement à leur engagement, le législateur créa le *contrôle de l'engagement des dépenses*, ou « *contrôle des dépenses engagées* ». On peut affirmer que ce contrôle est né du désir de trouver un remède à la plaie des crédits supplémentaires que le Parlement voyait augmenter d'année en année.

Le contrôle des dépenses engagées est donc, par définition, un contrôle préalable qui doit s'exercer au moment où l'État s'apprête à augmenter ses charges. Les ministres ayant en France qualité pour engager les dépenses de l'État, le législateur comprit que c'était auprès d'eux qu'il convenait d'établir un organe de contrôle chargé de se prononcer préalablement à l'engagement des dépenses. C'est à cet instant précis, en effet, qu'il convient de s'assurer si la dépense envisagée intéresse au premier chef le bien public et si les crédits mis

à la disposition des ministres conserveront l'affectation que le Parlement a entendu leur attribuer par son vote, en un mot acquérir la certitude que l'exécution du budget est poursuivie conformément à la volonté de ceux qui l'ont voté.

Le principe de la dépense admis, la mission du contrôle n'est point terminée; il lui appartient encore de suivre les conditions d'exécution de cette dépense et de s'assurer si la destination régulière et normale des deniers publics, ainsi que leur application stricte aux dépenses correspondantes, sont respectées jusqu'à l'extinction de la dette.

Ainsi, bien que théoriquement préalable de par sa nature; nous verrons dans l'étude plus complète que nous allons aborder que le contrôle des dépenses engagées, loin de se cantonner strictement dans ce rôle, a une mission à remplir jusqu'à l'extinction même des dépenses.

Ces préliminaires rappelés, et après un exposé historique très bref du contrôle des dépenses engagées dans lequel nous nous bornerons à passer successivement et chronologiquement en revue les divers textes intervenus en la matière, nous étudierons dans une première partie, qui constitue le sujet même de notre travail, le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées à notre époque, les agents qui en sont chargés, leurs rôles, leurs attributions, etc... Dans une deuxième partie, signalant les lacunes du système actuel, nous en rechercherons les remèdes et nous proposerons les améliorations qu'il serait possible d'apporter au fonctionnement d'un organisme auquel il nous a été donné de participer et dont nous avons pu apprécier les services rendus à notre pays.

Laissant de côté toute comparaison entre la réglementation de notre pays et celle des autres nations, nous avons cru devoir, dans notre étude, nous cantonner dans le seul fonc-

tionnement du contrôle des dépenses engagées en France, nous réservant, au cours des exposés qui suivront, de signaler, le cas échéant, pour les législations étrangères, les ouvrages ayant traité la question.

Nous avons cru devoir insérer, en annexe à notre travail, tous les textes législatifs et réglementaires relatifs au contrôle des dépenses engagées, intervenus depuis sa création jusqu'à nos jours. Nous avons pensé que cette manière de procéder pourrait nous dispenser, au cours de notre étude et à l'occasion des commentaires de chaque article de loi ou décret, de rappeler *in extenso* les dispositions étudiées ; nous avons en effet estimé que, dans l'intérêt du lecteur lui-même, il convenait de publier en annexe à notre travail, annexe dont nous nous sommes efforcé de faire un véritable code du contrôle des dépenses engagées, tous les textes intervenus en la matière.

CHAPITRE PREMIER

Exposé historique du contrôle des dépenses engagées.

Ainsi que nous l'avons brièvement rappelé dans notre introduction, l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement sont les quatre opérations par l'effet desquelles les créances à l'encontre de l'État naissent, se constatent et s'éteignent. C'est dans un ordre inverse que s'est développée en France l'œuvre de réglementation de la gestion des deniers publics. On a tout d'abord réglementé la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Rappellerai-je les prescriptions minutieuses auxquelles sont soumises ces opérations et qui ont été codifiées dans le décret du 31 mai 1862 : contrôle administratif exercé sur les comptables, contrôle judiciaire exercé par la Cour des comptes, visa des ordonnancements par les services du ministère des Finances, etc...

En ce qui concerne au contraire les engagements de dépenses, le décret du 31 mai 1862 est muet d'une façon presque absolue. Ce n'est que beaucoup plus tard que la notion de l'engagement de dépense se précise dans notre droit financier. A mesure que s'accroissaient les dépenses publiques et les charges fiscales qui en sont la conséquence, la nécessité s'est imposée d'assurer avec un soin de plus en plus vigilant l'emploi régulier des deniers de l'État; aussi les questions intéressant le contrôle prirent-elles chaque jour une place

plus importante dans les préoccupations des pouvoirs publics. Il a semblé, à juste titre, que pour prévenir les dépassements de crédits, le meilleur moyen consistait à saisir, à leur origine même, les dépenses irrégulières, à les arrêter avant que ne se soient formés, au profit des créanciers, des droits qui engagent définitivement le Trésor.

Tel est, dans son essence, le contrôle des dépenses engagées. Ce simple exposé suffit à expliquer pourquoi cette institution est de date relativement si récente. C'est que s'il est aisé d'organiser un contrôle sur les services d'exécution, de vérifier la régularité d'opérations comptables, il est, au contraire, difficile de saisir l'engagement de dépenses sous les formes multiples et parfois imprécises qu'il revêt.

Pour en prévenir les conséquences, il faut que le contrôle s'exerce avant décision prise, c'est-à-dire sur les projets de décision eux-mêmes. Comment, dès lors, concilier ce contrôle avec la liberté de décision des ministres, liberté qui est le corollaire de leur responsabilité devant le Parlement? Comment, d'autre part, assurer au contrôle les moyens d'action qui lui sont nécessaires sans porter atteinte à l'initiative des services d'exécution, ni compromettre les intérêts dont ils ont la charge? Autant de problèmes dont la solution est singulièrement complexe et que nous nous efforcerons de résoudre dans les développements à venir.

On assigne parfois au contrôle des dépenses engagées une origine assez lointaine. Certains (1) ont prétendu que Turgot, alors ministre de Louis XVI, en avait énoncé le principe dans

(1) G. Jullien, *Le contrôle préventif des engagements de dépenses*, Paris, 1912, p. 137; Charil de Villanfray, *Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses*, Laval, 1913, p. 45.

un rapport qu'il adressait au roi le 23 octobre 1774. D'autres ont cru apercevoir un essai de contrôle préventif dans l'institution, en 1791, d'un « bureau de Trésorerie », chargé, sous la surveillance de l'assemblée, du contrôle des ordonnateurs, bureau dont l'organisation fut complétée par divers articles des constitutions des 24 juin 1793 et 5 fructidor an III.

On veut encore trouver les premières traces de cet organisme dans deux lois des 13 novembre 1849 et 16 mai 1856, édictant que « nulle dépense de l'État ne devra être engagée qu'autant que le ministre des Finances, préalablement consulté, aura reconnu la possibilité d'y pourvoir » (1). En fait, ces prescriptions furent vaines, les deux lois sus-indiquées n'ayant jamais été appliquées.

Certains auteurs citent encore le décret du 1^{er} décembre 1861, confirmé par celui du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique (art. 39), qui stipule que tout décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges budgétaires doit recevoir l'avis conforme du ministre secrétaire d'État aux Finances avant d'être soumis à la signature du chef de l'État. Mais sur ce point particulier ce décret resta pratiquement lettre morte, car les conditions d'application n'en furent jamais précisées.

Enfin on invoque également un arrêté du chef du pouvoir exécutif en date du 1^{er} avril 1871, qui n'est que la reproduction presque littérale des lois de 1849 et 1856.

Ces divers textes peuvent, à la rigueur, être considérés comme ayant institué, dans une certaine mesure, un contrôle de l'engagement des dépenses, mais il n'en reste pas moins que là ne saurait être cherchée l'origine même de notre orga-

(1) E. Besson, *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger*, Paris, 1899, p. 524.

nisation actuelle du contrôle des dépenses engagées, car lois, décrets et arrêtés restèrent sans effet par suite du défaut d'organisation pratique de cette institution. On pourrait même prétendre à bon droit que, n'ayant jamais été appliqués, ces règlements furent implicitement abolis par les lois constitutionnelles de 1875.

A notre avis, c'est dans la loi de finances du 26 décembre 1890 que doit être cherchée l'origine du contrôle des dépenses engagées. C'est dans cette loi, en effet, qu'est pour la première fois posé le principe d'une comptabilité des dépenses engagées.

Le grand nombre de projets ou propositions qui ont précédé le vote de cette loi montre à quel point, à cette époque, l'organisation d'un contrôle préalable et préventif était au premier chef le sujet des préoccupations du Parlement.

Rappellerai-je le projet Brisson déposé le 19 juillet 1881, repris en 1882 par M. Rivière (1) et demandant de confier le contrôle de l'engagement à une commission prise au sein du Parlement, projet repoussé comme contraire aux principes de notre droit constitutionnel. En 1888 et 1890 de nouveaux projets étaient présentés en vue de donner le contrôle de l'engagement soit à un corps de fonctionnaires indépendants tels que les inspecteurs des finances, projet Pradon (2), soit à un corps de fonctionnaires dépendant étroitement du ministre des Finances, organisme spécial appelé Direction générale du contrôle des dépenses publiques, projet Proust et Gatteron (3).

En 1890, à la suite du rapport de M. F. Faure sur le règle-

(1) *J. off.*, 1882, Chambre, session ordinaire, p. 2438.

(2) *J. off.*, 1888, Chambre, session ordinaire, p. 664 et 1008.

(3) *J. off.*, 1890, Chambre, session ordinaire, p. 704.

ment de l'exercice 1882 (1) les Chambres, donnant suite à son intervention, votaient l'article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890, charte constitutive de notre contrôle des dépenses engagées.

Deux ans après, sur la proposition du ministre des Finances Tirard, intervenait le décret du 14 mars 1893 fixant les détails d'organisation du contrôle des dépenses engagées et les formes de sa comptabilité.

Postérieurement à la loi de 1890 et au décret de 1893, des dispositions successives ont été votées par le Parlement en vue de renforcer l'autorité et l'indépendance des contrôleurs ou d'accroître leurs attributions :

La loi du 28 décembre 1895, article 52, inspirée par le souci de fortifier le contrôle parlementaire, et prescrivant la communication aux Chambres, en même temps que le projet de loi de finances, de la situation des dépenses engagées au 31 décembre de la dernière année expirée ;

Les lois des 30 mars 1902, article 78, et 31 mars 1903, article 53, tendant à donner des garanties plus grandes d'indépendance aux contrôleurs des dépenses engagées et à établir entre eux et l'administration des finances une collaboration plus étroite ; enfin, la loi du 26 décembre 1908, article 39, inspirée surtout par le désir de remédier à l'abus si souvent critiqué par les Chambres des crédits supplémentaires.

En dépit de ces nombreux textes, le contrôle des dépenses engagées ne gardait toutefois qu'un rôle assez effacé. Avec la loi du 13 juillet 1911, une nouvelle étape importante est franchie ; par ses articles 147 à 151, cette loi consacre une extension considérable des pouvoirs des contrôleurs des dépenses

(1) *Doc. parl.*, 1890, Chambre, annexe n° 408.

engagées et fait d'eux de véritables contrôleurs financiers des départements auprès desquels ils exercent leur fonction.

Le 31 août 1911, un mois plus tard, intervenait un décret fixant les détails d'organisation d'une commission des contrôleurs chargée d'assurer, « d'une façon exacte et uniforme » dans les différents ministères, l'application des dispositions législatives sur le contrôle. Ainsi qu'on l'a fait observer (1), alors que le décret de 1893 ne fut contresigné que par le ministre des Finances, le décret du 31 août 1911 l'a été, au contraire, par tous les ministres, ce qui paraît indiquer, de la part du gouvernement, la ferme volonté de voir rigoureusement appliquée la réforme de la loi de 1911.

Postérieurement à la loi de 1911, intervinrent le décret du 2 juillet 1912 relatif à la suppléance des contrôleurs des dépenses engagées et le décret du 6 octobre 1912 instituant une commission permanente du contrôle financier auprès du ministre des Finances et chargée d'établir un contact direct entre celui-ci et les divers contrôleurs.

Depuis la guerre, de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires ont continué à étendre les prérogatives des contrôleurs et ont permis aux Chambres de les utiliser davantage comme organes d'information.

La loi du 31 mars 1917, article 12, qui, obéissant au même souci de fortifier le contrôle parlementaire que la loi de 1895, décide que les rapports des contrôleurs sur l'exécution du budget seront communiqués aux commissions financières des Chambres.

La loi du 30 juin 1919, article 7, qui fixe le mode d'établissement de ces rapports,

La loi du 12 août 1919 qui, en décidant dans son article 37

(1) G. Jullien, *op. cit.*, p. 193.

que la nomination des contrôleurs sera désormais effectuée par voie de décret contresigné par le seul ministre des Finances, augmente ainsi les garanties d'indépendance des contrôleurs vis-à-vis de l'administration auprès de laquelle ils sont détachés.

Citons pour mémoire la loi du 30 septembre 1919, article 13, abrogée l'année suivante, par la loi du 29 juin 1920, article 10.

La loi du 30 avril 1921 qui, dans ses articles 40 à 42, augmente les pouvoirs et attributions des contrôleurs et assujettit aux prescriptions relatives au contrôle des dépenses engagées les établissements publics de l'État pourvus de l'autonomie financière.

Enfin, la loi du 10 août 1922 qui codifie, en la modifiant sur certains points, toute la législation antérieure.

Rappelons brièvement l'origine de cette loi, qui est d'une importance capitale pour l'étude du fonctionnement du contrôle des dépenses engagées :

En novembre 1921, à l'ouverture de la session extraordinaire, le gouvernement présentait aux Chambres un projet de loi portant ouverture pour l'exercice 1920, de crédits supplémentaires s'élevant à plus de 4.500 millions. Le Parlement, qui croyait en 1920 avoir voté un budget sincère et en équilibre, était mis en présence d'une demande de crédits additionnels de l'importance d'un véritable budget d'avant-guerre. Dans les deux assemblées, des voix autorisées se firent entendre pour protester contre ces errements ; le vote des crédits demandés donna lieu à de véhémentes protestations. Il parut inadmissible que les administrations eussent engagé des dépenses aussi élevées au delà des dotations qui leur avaient été accordées. On ne manqua pas de rechercher comment des dépassements d'une telle importance avaient

pu se produire, et, tant à la Chambre qu'au Sénat, on mit en cause le contrôle des dépenses engagées. On reconnut que cet organisme spécialement institué pour empêcher les dépassements de crédits avait, en l'occurrence, été inefficace parce que les textes qui l'ont établi et en ont fixé le fonctionnement avaient vu leur portée singulièrement affaiblie par crainte des responsabilités. Dans l'une et l'autre assemblées se manifesta le désir de voir immédiatement réalisée toute mesure de nature à renforcer les moyens d'action du contrôle des dépenses engagées sur les points où ils s'avéraient insuffisants et à coordonner tous les textes épars relatifs à cet organisme, de façon à donner un texte unique, cohérent et clair, permettant le contrôle parlementaire sur la façon dont les contrôleurs eux-mêmes remplissent leur tâche.

Le 30 novembre 1921, le Sénat votait une proposition de résolution présentée par M. Alfred Brard (1), invitant le gouvernement à assurer la stricte application des dispositions législatives relatives au fonctionnement du contrôle des dépenses engagées.

Le 28 décembre 1921, la Chambre était à son tour saisie d'une proposition de loi déposée par M. Louis Marin, député (2), tendant à une organisation efficace du contrôle des dépenses engagées et à la coordination et la codification, dans un texte clair et cohérent, des diverses dispositions relatives au contrôle, éparses dans toutes les lois que nous avons brièvement rappelées.

C'est cette proposition de loi Louis Marin qui, rapportée à la Chambre des députés par M. Bokanowski (3) et au Sénat

(1) Sénat, 1921, session ordinaire, 30 novembre 1921, *J. off.*, p. 2010.

(2) Chambre, 1921, session extraordinaire, *Déb. parl.*, n° 3419.

(3) Chambre, 1921, session extraordinaire, *Déb. parl.*, nos 3518 et 4150, et 1922, n° 4685.

par M. H. Bérenger (1), devait, après de nombreuses discussions, aboutir au vote de la loi du 10 août 1922, véritable code du contrôle des dépenses engagées.

Le mois suivant intervenait le décret du 30 septembre 1922 qui, rappelant sur certains points les prescriptions édictées par le décret du 31 août 1911, instituait une commission permanente du contrôle des dépenses engagées.

Au cours de ce rapide exposé historique nous avons volontairement laissé de côté l'étude approfondie des divers textes concernant le contrôle des dépenses engagées. Nous avons pensé, en effet, que cette étude serait mieux à sa place dans la partie de notre travail que nous allons aborder et qui est consacrée à l'examen du fonctionnement du contrôle à notre époque.

Dans cette partie, rappelant à quels besoins répond l'institution du contrôle des dépenses engagées, nous pourrons, grâce à la comparaison de tous les textes antérieurs et de la loi du 10 août 1922, suivre l'évolution de cet organisme, en apprécier les progrès successifs au cours des dernières années. Ainsi plus qualifiés pour apprécier les raisons d'être des dispositions de notre loi, le plus souvent dictées par le souci de remédier aux inconvénients ou aux lacunes existant dans le passé, nous en déduirons ce que doit être ce contrôle et les méthodes suivant lesquelles il convient d'appliquer les mesures récemment édictées par le Parlement.

(1) Sénat, 1922, session extraordinaire, *Déb. part.*, nos 49, 122, 361, 392.

CHAPITRE II

Le contrôle des dépenses engagées à notre époque.

I. Les agents chargés d'en assurer l'exécution.

En l'état actuel de la législation, le contrôle des dépenses engagées constitue un véritable service spécial dans chaque département ministériel, service confié à un fonctionnaire dont la loi a formulé le titre : « le contrôleur des dépenses engagées ».

La tâche du contrôleur, nous le verrons en détail au cours de notre travail, est complexe et souvent délicate; elle suppose une application constante d'efforts et la connaissance de textes et règlements administratifs qui ne peuvent être le fait que de techniciens éprouvés par une longue pratique. Elle suppose, en outre, de sérieuses qualités de décision et d'énergie alliées à une finesse d'esprit et une largeur d'idées qui permettent à ce fonctionnaire, en dépit de la susceptibilité des bureaux et des divergences de vues qui ne peuvent manquer de naître entre le contrôle et les services d'exécution, d'éviter, dans la majorité des cas, des conflits regrettables à tous égards.

Étant donnée l'importance de la mission confiée aux contrôleurs, à la fois conseillers financiers des ministres auprès

desquels ils sont placés, organes de contrôle des actes de ces ministres et agents d'information du ministre des finances, on se rend facilement compte des difficultés qu'ils ne peuvent manquer de rencontrer dans l'exercice de leur fonction.

Chargés au premier chef, ainsi que les définissait M. le sénateur Béranger, rapporteur général de la commission des finances, de s'opposer aux fantaisies des ministres et au favoritisme des administrations, ces *missi dominici* du ministre des Finances, pour remplir consciencieusement et efficacement leur tâche, doivent, de toute nécessité, disposer d'une grande indépendance vis-à-vis du département ministériel auquel ils sont attachés. Ainsi que le remarquait avec raison M. Besson (1) : « Si l'on veut, en effet, déconcerter les pratiques abusives et tenir en respect l'arbitraire des ordonnateurs, c'est le contrôle des dépenses engagées qu'il convient de fortifier », c'est son indépendance et son autorité qu'il convient d'accroître.

L'étude de l'évolution de la nomination des contrôleurs montre clairement les progrès sans cesse poursuivis et obtenus dans cette voie. Le premier texte contenant des dispositions sur la nomination des contrôleurs des dépenses engagées, le décret du 14 mars 1893, spécifiait, dans son article 3, que ces agents seraient désignés par les ministres auprès desquels ils exerceraient leur fonction et placés sous leur autorité directe. Aussi les contrôleurs qui, nous l'avons indiqué ci-dessus, auraient dû normalement fonctionner en toute indépendance se trouvaient, dès le début, sous la mainmise de ceux qu'ils avaient mission de contrôler.

Dix ans après, la loi du 30 mars 1902, avançant d'un pas dans la voie de l'indépendance, décidait que dorénavant la

(1) E. Besson, *op. cit.*, p. 605.

nomination des contrôleurs des dépenses engagées serait faite, pour chaque ministère, conjointement par le ministre des Finances et le ministre intéressé. L'évolution se continue l'année suivante, et, par la loi du 31 mars 1903 (art. 53), à la nomination par arrêté est substituée la nomination par décret contresigné par le ministre des Finances et le ministre intéressé, nomination qui offre incontestablement plus de garantie de stabilité que la nomination précédente par simple arrêté.

Il faut attendre jusqu'après la guerre pour voir se continuer l'évolution commencée en 1902 ; la loi du 12 août 1919, dans son article 37, décide que la nomination des contrôleurs sera désormais faite par décret contresigné par le seul ministre des Finances.

Enfin, le terme de l'évolution apparaît dans l'article 41 de la loi du 30 avril 1921 qui, rappelant que la nomination sera faite par décret contresigné par le seul ministre des Finances, précise que les contrôleurs des dépenses engagées sont, en outre, « placés dans l'exercice de leurs fonctions sous la seule autorité de ce ministre ».

C'est cette disposition que nous voyons rappelée dans l'article 2 de la loi du 10 août 1922. Mais le Parlement, voulant encore accroître l'autorité morale des contrôleurs et l'entière liberté d'appréciation de ces fonctionnaires, qualités indispensables à l'accomplissement de leur importante et délicate mission, a décidé que les contrôleurs des dépenses engagées seraient désormais exclusivement choisis parmi les agents appartenant aux cadres des administrations financières. Un tempérament à la rigidité de cette mesure fut néanmoins adopté, en raison de la pénurie actuelle des cadres du ministère des Finances, et il fut admis que pendant cinq ans cette administration pourrait recruter les contrô-

leurs parmi les agents retraités ayant appartenu à ses cadres.

C'est cette restriction dans le choix possible des contrôleurs qui a permis à la commission financière du Sénat de supprimer les termes « dans l'exercice de leurs fonctions » dans le libellé de l'article 41 de la loi du 30 avril 1921, reproduit par la loi de 1922, et qui décidait que les contrôleurs seraient placés, dans l'exercice de leurs fonctions, sous la seule autorité du ministre des Finances. Ce membre de phrase, en effet, qui s'expliquait en 1921, époque où le gouvernement pouvait librement choisir les contrôleurs dans les divers corps techniques de contrôle attachés aux différents ministères (Intérieur, Guerre, Marine...) ne se justifierait plus à l'heure actuelle où les contrôleurs, devant être exclusivement choisis parmi les fonctionnaires du ministère des Finances, se trouvent nécessairement à tout moment sous l'autorité directe de ce ministre.

En décidant que les contrôleurs seraient obligatoirement des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires appartenant aux cadres de l'Administration des finances, le législateur a accru ainsi la liberté d'appréciation de ces fonctionnaires. Il a mis fin à cette coutume bizarre qui, dans certains ministères comme la Guerre ou la Marine, consistait à confier le contrôle des dépenses engagées à des agents de cette administration placés sous les ordres du ministre dont ils étaient chargés de contrôler les dépenses. Jusqu'en 1922, en effet, les ministères de la Guerre, de la Marine, des Colonies, des Pensions et de l'Intérieur étaient dotés d'un corps de contrôle spécial, recruté parmi les agents mêmes de ces administrations. Ainsi que le proclamait du haut de la tribune du Sénat M. le rapporteur général Béranger : « Quel contrôle sérieux pouvait-il exister dans de pareilles conditions ? Quels que soient les hommes éminents chargés de ce service, ils

n'en sont pas moins des fonctionnaires disciplinés, et, comme tels, ils regardent vers le chef qui est le ministre et ils peuvent avoir, à ce moment, une conception toute particulière de l'exercice de leur contrôle ».

Il faut en effet reconnaître que l'un des grands mérites de la loi du 10 août 1922 fut de décider que les contrôleurs des dépenses engagées devaient être obligatoirement choisis parmi les fonctionnaires du ministère des Finances. Grâce à cette disposition on faisait disparaître cette sorte d'auto contrôle pratiqué dans certaines administrations au grand détriment des finances de notre pays.

La loi du 10 août 1922 (art. 25), toujours dirigée par le souci de faire des contrôleurs des agents indépendants par excellence, ayant une liberté totale d'appréciation, dispose que ces fonctionnaires ne peuvent être chargés d'aucune fonction en dehors de leur service de contrôle. Cette disposition poursuit ainsi, pour arriver à son stade définitif, l'évolution commencée par la loi de 1911 qui interdisait aux contrôleurs des dépenses engagées la charge d'aucun service comportant engagement ou liquidation de dépenses.

En résumé, les contrôleurs des dépenses engagées nommés par décret contresigné par le ministre des Finances sont actuellement placés sous la seule autorité de ce ministre. Choisis exclusivement parmi les fonctionnaires appartenant aux cadres des administrations financières, ils ne peuvent être chargés d'aucune fonction en dehors de leur service de contrôle.

A notre avis, une lacune subsiste encore dans notre législation : il est regrettable que le ministre des Finances n'ait pas cru devoir accepter la proposition des Chambres tendant à conférer aux contrôleurs des dépenses engagées le rang de directeur. Faisant valoir que certains contrôleurs étaient,

avant leur nomination, des chefs ou sous-chefs de bureau au ministère des Finances, et que leur reconnaître la qualité de directeur pourrait amener, le jour où, pour une raison quelconque, ces fonctionnaires seraient réintégrés au ministère, un véritable déséquilibre dans la hiérarchie administrative, le ministre des Finances jugea le rang proposé quelque peu excessif et réussit, après de nombreuses discussions, à faire prévaloir son point de vue. Le refus de reconnaître aux contrôleurs des dépenses engagées le rang de directeur, refus qui ne s'explique que par des motifs personnels, empêchait de conférer à ces agents l'autorité morale indispensable à l'accomplissement de leur mission. La qualité de directeur aurait permis aux contrôleurs de traiter sur un pied d'égalité avec les chefs de service des administrations centrales, au lieu de faire figure de subalternes. Cette nécessité s'imposait et nous ne pouvons que regretter que, pour ne pas déplaire au directeur du contrôle financier au ministère des Finances, qui craignait de voir les contrôleurs placés sur un pied d'égalité avec lui, notre ministre des Finances, plus préoccupé de donner satisfaction à un de ses chefs de service que soucieux de l'intérêt général, ait refusé de faire des contrôleurs des fonctionnaires revêtus de toute l'autorité nécessaire. Il nous est permis d'espérer que le Parlement, se rendant compte de cette lacune, ne tardera pas à y remédier en dépit même de l'opinion d'un ministre.

Nous avons, à l'heure actuelle, en France, quinze contrôleurs des dépenses engagées détachés dans les départements ministériels ci-après :

1° Finances.

2° Régions libérées.

3° Hygiène et Marine marchande.

- 4° Justice. Légion d'honneur. Chemins de fer de l'État.
- 5° Travaux publics. Mines et Aéronautique.
- 6° Instruction publique. Enseignement technique. Beaux-Arts.
- 7° Commerce et industrie. P. T. T. Ravitaillement.
- 8° Agriculture. Travail.
- 9° Intérieur.
- 10° Guerre.
- 11° Marine.
- 12° Pensions.
- 13° Colonies.
- 14° Affaires étrangères.

15° Enfin un contrôleur des dépenses engagées a été détaché auprès du gouvernement général d'Alsace et Lorraine à Strasbourg.

Rappelons pour mémoire que, par décret du 14 mars 1893, les dispositions relatives aux attributions des contrôleurs des dépenses engagées ont été étendues à l'Algérie et aux territoires du Sud et qu'il existe un contrôleur des dépenses engagées auprès du gouverneur général de l'Algérie.

Nous avons indiqué, dans l'exposé historique qui précède, que la loi du 30 avril 1921 avait, par ses articles 40 à 42, assujetti aux prescriptions relatives au contrôle des dépenses engagées les établissements publics de l'État pourvus de l'autonomie financière. On ne saurait trop applaudir à cette innovation importante : les abus, en effet, ne sont pas moins à craindre dans les établissements publics que dans les services de l'État ; ils ont même plus de raison d'exister que dans ceux-ci, étant donné le caractère politique dominant de la majorité des personnalités qui les dirigent.

C'est en vertu de cette disposition rappelée dans l'article 8 de la loi du 10 août 1922 qu'un certain nombre de contrô-

leurs des dépenses engagées sont chargés d'assurer le contrôle dans les établissements publics dépendant des ministères auprès desquels ils sont attachés.

Le contrôleur chargé du ministère de l'Hygiène et du sous-secrétariat d'État de la Marine marchande a, dans ses attributions, le contrôle de l'Hospice national des Quinze-Vingts, la Maison maternelle de Saint-Maurice, l'Institution nationale des jeunes aveugles, l'Institution nationale des sourds-muets de Paris.

Le contrôleur chargé du ministère des Colonies assure, en outre, le contrôle des dépenses engagées dans les établissements ci-après : École coloniale, Agence générale des colonies, Jardin colonial de Nogent-sur-Marne.

Au contrôleur des dépenses engagées du ministère du Commerce et de l'Industrie, du sous-secrétariat d'État des P. T. T. et du Ravitaillement, incombe aussi le contrôle de l'Office national du commerce extérieur et de l'Office national de la propriété industrielle.

L'Office national des Pupilles de la Nation est contrôlé par le contrôleur des dépenses engagées du ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, chargé en outre du sous-secrétariat d'État de l'enseignement technique.

L'Office national du crédit agricole fait naturellement partie des établissements ressortissant au contrôleur des ministères de l'Agriculture et du Travail.

Le contrôleur des dépenses engagées auprès du ministère des Travaux publics, des Mines et de l'Aéronautique est, en outre, chargé de l'examen de l'Office national du tourisme.

Enfin, l'Office national des mutilés est contrôlé par l'agent détaché auprès du ministre des Pensions.

En outre, un grand nombre d'établissements publics de l'État, dotés de l'autonomie financière, mais dont les dépenses

font l'objet de chapitres du budget de divers départements ministériels, sont, par cela même, soumis au contrôle des dépenses engagées fonctionnant auprès de ces départements. Tels sont : l'École polytechnique, dépendant du ministère de la Guerre ; l'Institut national agronomique, l'École nationale d'horticulture de Versailles et la Bergerie de Rambouillet soumis au contrôle des dépenses engagées fonctionnant au ministère de l'Agriculture ; le Muséum d'histoire naturelle dépendant du ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, etc..

Nous devons cependant signaler que la grande majorité des opérations effectuées par ces établissements publics échappent à l'action vraiment efficace du contrôle des dépenses engagées institué dans les divers départements ministériels. Il en est ainsi de la presque totalité des établissements publics de province (universités, lycées, écoles normales primaires...) et d'un grand nombre d'établissements publics de Paris. Tous ces établissements pourvus de l'autonomie financière et de la personnalité civile ont, en effet, un budget propre qui échappe complètement à l'action du contrôleur des dépenses engagées et ils ne sont soumis à sa surveillance qu'en ce qui concerne les seules subventions allouées sur le budget d'État, à l'exclusion des opérations financières effectuées sur le produit des legs ou donations, ressources propres...

En résumé, la mesure édictée par la loi de 1921 pour les établissements publics n'a pu être intégralement appliquée, étant donné le nombre considérable de créations de contrôleurs qu'il aurait fallu prononcer.

Ayant ainsi déterminé la qualité, le nombre et le domaine d'action des contrôleurs des dépenses engagées, nous allons

maintenant étudier le rôle de ces fonctionnaires, les pouvoirs dont ils disposent et les charges qui leur incombent.

II. Rôle et attributions des contrôleurs des dépenses engagées.

On a souvent dit avec raison que les contrôleurs des dépenses engagées avaient un double rôle à remplir : rôle de contrôle des actes financiers du ministre auprès duquel ils sont attachés, rôle d'agent d'information auprès du ministre des Finances.

Le contrôle des dépenses engagées est, en effet, à la fois un organe chargé de découvrir et de mettre en lumière les irrégularités financières qui se préparent et un moyen d'information pour le ministre des Finances, en permettant à celui-ci de prendre les dispositions nécessaires pour l'aménagement des fonds; c'est en quelque sorte « l'œil du ministre des Finances » dans les grandes administrations.

Mais ces deux rôles, loin d'être dans la pratique nettement tranchés et distincts, se combinent et se pénètrent à tout instant, car c'est en contrôlant que le contrôleur des dépenses engagées est l'auxiliaire du ministre des Finances, et c'est pour le renseigner que ce fonctionnaire est obligé de contrôler.

Étant donnée cette pénétration intime, nous n'avons pas cru devoir étudier séparément ces deux rôles; nous avons préféré en faire l'examen à l'occasion des diverses fonctions que doit remplir le contrôleur des dépenses engagées. C'est en étudiant la série des actions propres à ce fonctionnaire que nous verrons à tout instant apparaître cette dualité d'attributions.

Le contrôleur des dépenses engagées a quatre grandes fonctions à remplir :

- 1° Il doit apposer son visa sur un grand nombre d'actes;
- 2° Il doit donner son avis sur des questions nombreuses et variées;
- 3° Il doit établir des situations périodiques;
- 4° Il doit enfin fournir d'importants rapports généraux.

Visa, avis, situations et rapports, telles sont les fonctions incombant aux contrôleurs des dépenses engagées, fonctions que nous allons successivement étudier.

1° *Le contrôleur des dépenses engagées doit apposer son visa sur un grand nombre d'actes.* — L'étude des visas qu'il appartient aux contrôleurs des dépenses engagées d'apposer sur toutes les décisions dont ils sont saisis se résume en l'étude de la comptabilité des dépenses engagées telle qu'elle a été fixée par les règlements intervenus en la matière.

C'est dans la loi du 26 décembre 1890 qu'est pour la première fois posé le principe d'une comptabilité des dépenses engagées. Sans faire en détail l'étude technique et quelque peu aride des formes concrètes de cette comptabilité, des divers registres obligatoires et des formalités successives à remplir avant qu'une décision ne devienne obligatoire, nous serons cependant obligé, pour faire comprendre le rôle exact du contrôleur, de rappeler brièvement les formes de cette comptabilité telles qu'elles sont énoncées dans les décrets portant règlement d'administration publique auxquels ont renvoyé les deux grandes lois générales, celle du 26 décembre 1890 (art. 59) et celle du 10 août 1922 (art. 3). Mais le règlement prévu par cette dernière loi n'étant pas encore intervenu et n'étant sans doute pas près de l'être, force nous est, pour connaître les modalités d'application de cette comptabilité, de nous en rapporter au seul décret que nous ayons : celui du 14 mars 1893 dont la majorité des dispositions, à

part certaines modifications de détail apportées par la suite, sont encore appliquées à notre époque dans les divers contrôles en vigueur.

Nous avons indiqué, dans notre introduction, que le contrôle des dépenses engagées était né en France du désir de trouver un remède à la plaie des crédits supplémentaires que le Parlement voyait augmenter d'année en année. La mission essentielle, primordiale du contrôle, consiste, en effet, à empêcher, dans toute la mesure du possible, les dépassements de crédits susceptibles d'être entraînés par les décisions ministérielles. Est-il besoin de rappeler à cette occasion les dépassements de crédits dont l'histoire nous a conservé maints exemples célèbres? En 1829, M. de Peyronnet consacre 20.000 francs à l'embellissement de la salle à manger du ministre. En 1830, M. de Montbel dépense 500.000 francs pour l'amélioration de l'ordinaire des troupes pendant les journées de juillet. En 1882, M. Caillaux dépense près de 5 millions pour l'installation de la Cour des comptes. En 1887 enfin, le ministre de la Marine consacre 15 millions à des achats de torpilleurs pour lesquels le Parlement avait limité la dépense à 6.800.000 francs.....

Ainsi qu'on l'a fait observer (1) à maintes reprises, les infractions budgétaires que l'on comprend ordinairement sous la rubrique générale de dépassements de crédits peuvent revêtir trois formes différentes qui aboutissent cependant au même résultat : augmenter les charges de l'État au delà des dotations budgétaires votées par le Parlement :

1° Un ministre peut affecter à une dépense autorisée par le Parlement des crédits supérieurs à ceux fixés au chapitre

(1) A. Morel, *Les dépassements de crédits en matière de finances nationales*, Paris, 1906.

correspondant du budget. Ce chapitre se soldera alors par un déficit ou un excédent de dépense. C'est le dépassement de crédit *stricto sensu*, infraction à la règle de la limitation des crédits, règle énoncée dans l'article 41 du décret du 31 mai 1862 ;

2° Un ministre peut effectuer une dépense sans qu'aucun crédit ne lui ait été ouvert à cet effet par le Parlement. C'est la dépense sans crédit ;

3° Enfin, un ministre peut affecter à une dépense tout ou partie des crédits qui lui ont été ouverts pour une autre dépense. Il y a alors virement de crédit, virement contraire à la règle de la spécialité des crédits (inscrite dans la loi du 16 septembre 1871, art. 30) et d'où découle naturellement un dépassement de crédit, puisque les services en vue desquels les fonds avaient été explicitement accordés ne pourront être payés et qu'il faudra, si leur nécessité est reconnue, leur affecter par la suite de nouveaux crédits en excédent des dotations budgétaires primitives.

C'est pour éviter dans toute la mesure du possible les dépassements de crédits, sources de demandes de crédits supplémentaires, que le contrôleur des dépenses engagées a pour principale mission d'examiner et de viser toutes les décisions ministérielles susceptibles d'entraîner répercussion financière, en un mot, toute décision portant éventuellement engagement possible de dépense.

L'engagement de dépense, nous l'avons dit, est toute décision, quelle qu'en soit la forme, dont l'exécution est susceptible de rendre l'État débiteur.

Le décret du 15 mars 1893 fait sur ce point une distinction passée dans l'usage courant entre deux catégories de dépenses : les dépenses permanentes et les dépenses éventuelles.

Les dépenses permanentes sont celles qui se reproduisent

indéfiniment chaque année, tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier les décisions antérieures qui les ont autorisées. Ces dépenses se renouvelant nécessairement chaque année doivent être exécutées en dehors de toute autorisation spéciale; leur montant résulte des tarifs fixés par les lois, décrets ou arrêtés préalables, elles ont une existence illimitée tant que des décisions nouvelles ne viennent pas les modifier : tels sont les arrérages de la dette publique, les traitements, les allocations fixes ou indemnités du personnel en activité de service...

Les dépenses éventuelles, au contraire, sont celles dont la durée et l'imputation sur un ou plusieurs exercices déterminés sont prévues par l'acte même qui les autorise; nous citerons parmi celles-ci la grande majorité des dépenses de matériel (marchés de travaux ou de fournitures), les indemnités allouées pour missions, les subventions et les secours...

L'intérêt de cette distinction, en ce qui concerne le contrôle des dépenses engagées, réside en ce fait que les premières, les dépenses permanentes, sont considérées comme engagées *de plano* et de plein droit, dès le début de l'exercice, sans que le contrôleur ait à se prononcer alors que les deuxièmes ne sont engagées que lorsque intervient la décision du ministre, obligatoirement soumise au visa préalable du contrôleur des dépenses engagées.

De nombreuses instructions sur la comptabilité des dépenses engagées sont intervenues dans les différents départements ministériels pour fixer le départ entre les dépenses permanentes et les dépenses éventuelles propres à chacune de ces administrations. Nous citerons dans cet ordre d'idées l'instruction du 26 août 1903 sur la comptabilité des dépenses engagées du sous-secrétariat des Postes et Télégraphes, l'instruction du 31 août 1903 sur la comptabilité des dépenses engagées

du ministère du Commerce et de l'Industrie, l'Instruction du 26 décembre 1903, abrogée et remplacée par celle du 12 décembre 1913, sur la comptabilité des dépenses engagées du ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts...

Toutes ces instructions fort complètes indiquent en détail les formalités à remplir pour engager une dépense, le mode d'établissement des décisions, leur forme concrète, les fiches ou modèles à employer, les registres à tenir par le contrôleur, les mentions à porter sur les actes..., toutes choses présentant une grande utilité pratique pour le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées, mais sans grand intérêt pour l'étude générale que nous faisons de cet organisme.

Qu'il nous suffise de rappeler qu'en pratique, pour les dépenses permanentes, le contrôleur est saisi, dès le vote de la loi de finances portant fixation du budget de l'exercice, d'un état détaillé par article des dépenses engagées au 1^{er} janvier; s'il s'agit de dépenses permanentes de personnel par exemple, le montant de cet état est égal au total des traitements actuels du personnel en fonction au 1^{er} janvier.

Pour les dépenses éventuelles, au contraire, les propositions d'engagement sont soumises au contrôleur au fur et à mesure des besoins qui les font naître. Rappelons que les droits acquis et les services faits du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom à l'exercice, étant seuls considérés comme appartenant à cet exercice (L. 23 janvier 1889, art. 1^{er}), aucune proposition d'engagement de dépense ne peut plus être faite après le 31 décembre. Nous verrons d'ailleurs, par la suite, que c'est à cette dernière date que doit être établie la situation définitive des dépenses engagées distribuée aux Chambres. Lorsque, au cours de l'exercice, un service estime devoir prendre une décision portant engagement de dépense, il établit une proposition sur un imprimé spécial contenant

le texte du projet de décision ministérielle approuvant la dépense projetée, décision qu'il incombera au ministre de signer. Cette proposition est rédigée de telle sorte qu'elle fasse ressortir les conséquences financières de la mesure proposée, le chapitre et l'article sur lesquels sera imputée la dépense, enfin le montant exact du prélèvement sollicité.

Le contrôleur suit sur un registre dit Grand livre des dépenses engagées, l'emploi et la disponibilité des crédits ouverts par le budget, par les lois spéciales, ou par les décrets. Ce registre, dont la tenue est obligatoire, permet au contrôleur de surveiller le montant des dépenses engagées en regard des crédits alloués par le Parlement et de s'opposer ainsi aux dépassements possibles de crédits, sources de demandes de crédits supplémentaires. La comptabilité des dépenses engagées est en effet tenue par chapitre budgétaire et dans chaque chapitre par article. Tenue contradictoirement par les services ayant la gestion des crédits et par le service du contrôle, la concordance doit s'établir à chaque proposition, celle-ci mentionnant le montant des crédits accordés et le chiffre des dépenses antérieurement engagées : ainsi apparaissent à tout moment les disponibilités de crédit permettant l'intervention de nouvelles décisions.

Le contrôleur des dépenses engagées saisi d'une proposition d'engagement de dépense, proposition accompagnée de toutes les pièces justificatives utiles, se livre alors à un examen approfondi de celle-ci. Comme pour la nomination des contrôleurs, une évolution intéressante s'est manifestée au sujet de cet examen. Suivant les dispositions du décret du 14 mars 1893 (art. 4), le contrôleur ne pouvait, en effet, faire d'observation que sur l'imputation demandée, sur la disponibilité des crédits et sur l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation. C'étaient là, on le voit, des points de vue qui

avaient sans doute leur importance, mais qui limitaient singulièrement l'effet de l'action du contrôle.

La loi de finances du 13 juillet 1911 (art. 147), presque littéralement reproduite par la loi du 10 août 1922 (art. 4), ajoute à ces conditions d'examen l'appréciation de la mesure proposée au point de vue de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques.

On peut voir par cette énumération que le contrôleur des dépenses engagées, loin de se cantonner dans un « rôle de teneur de livres » ainsi que le définissait M. Géo Gérard, député, a une mission importante à remplir puisqu'il examine les engagements de dépenses au point de vue de leur régularité, des conséquences financières qu'ils peuvent entraîner pour les finances publiques, et qu'il lui appartient de s'assurer que les décisions qui lui sont soumises sont prises en conformité avec le vote du Parlement. Le ministre des Finances, par circulaire du 1^{er} mars 1912, précisait sur ce point ce qu'il convenait d'entendre par décision prise en conformité avec le vote du Parlement : « Les crédits mis à la disposition des diverses administrations par les lois de finances doivent être uniquement employés à l'exécution des services dans les conditions où ils fonctionnent au moment où ils sont votés sans autres modifications possibles que celles résultant d'améliorations ou d'extensions expressément approuvées. Les crédits devenus inutiles par suite de circonstances n'appartiennent pas aux départements ministériels, mais bien au Trésor et l'annulation en doit être prononcée par les lois de règlement ; ce serait une conception foncièrement contraire à l'ensemble de notre législation financière que de considérer

comme régulièrement accomplies des réformes sur lesquelles ni les chambres, ni le ministre des Finances n'ont été consultés, en se basant uniquement sur l'existence de crédits non employés. »

Quant à l'examen des engagements au point de vue des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques, nous verrons que c'était là une des plus heureuses innovations de la loi de 1911. Cette disposition, en effet, qui présentait surtout de l'intérêt en ce qui concerne les dépenses de personnel, répondait à un besoin qui s'est fait sentir de façon de plus en plus impérieuse à mesure que, sous l'influence des groupements corporatifs, disparaissaient les cloisons étanches qui séparaient jadis les agents des diverses administrations publiques et que s'affirmait dans tout le personnel un désir d'égalité absolue qui se faisait jour dans les revendications en vue de péréquation de traitements. Aujourd'hui, tout avantage consenti en faveur des fonctionnaires d'un département ministériel est immédiatement réclamé par les fonctionnaires similaires des autres administrations, de telle sorte qu'une mesure qui, limitée à un seul ministère, peut, grâce à des disponibilités de crédits, être réalisée sans accroissement de charges pour le budget, est susceptible d'entraîner dans les autres ministères des répercussions financières plus ou moins lourdes. La tentation n'est-elle pas grande, en effet, pour un ministre qui n'a sous ses ordres qu'un personnel peu nombreux, de lui accorder des avantages peu coûteux, sans tenir compte des répercussions que ces mesures pourront avoir sur les administrations à effectifs importants? C'est pour mettre un terme à de tels errements, dont les conséquences pèsent lourdement sur nos budgets, que le législateur a entendu armer à cet égard les contrôleurs des dépenses engagées de pouvoirs

nouveaux, en les faisant juges des conséquences financières que les mesures proposées dans telle ou telle administration seraient susceptibles d'entraîner non seulement sur les budgets des autres départements ministériels, mais encore sur l'ensemble des finances publiques.

Ce contrôle est donc, au premier chef, un contrôle financier; le contrôleur, en effet, n'est pas juge de l'opportunité de la dépense projetée et n'a pas à se mêler à l'exécution qui reste toujours aux mains du ministre responsable. Mais, sans être juge de l'opportunité, le contrôleur peut, néanmoins, émettre un avis en la matière; il ne faut, en effet, pas oublier que ce droit lui appartient de par son caractère de conseiller financier du ministre auprès duquel il est détaché. Son action, ainsi que la définit M. Rousseau (1), doit avoir pour effet de libérer le ministre des soucis financiers en lui permettant de reporter toute son attention sur le côté politique, administratif ou technique des mesures qui lui sont proposées. Le contrôleur, en qualité de conseiller financier, a le droit, je dirai même le devoir, de signaler au ministre l'inopportunité de la mesure proposée ou l'exagération de la dépense projetée; le ministre, mieux éclairé, peut alors, en pleine connaissance de cause et en conservant son entière liberté d'appréciation, prendre sous sa responsabilité la décision dont, en définitive, il est l'unique juge, puisqu'il est seul responsable devant les Chambres, et que, de par ses fonctions, il doit tenir compte de considérations politiques qui doivent obligatoirement échapper au contrôleur qui reste strictement cantonné dans son rôle d'administrateur.

Lorsque le contrôleur, saisi d'une proposition d'engagement, ne formule pas d'observation, le cachet du contrôle est

(1) L. Rousseau, *Le contrôle de l'engagement des dépenses*, Paris, 1913.

apposé sur la décision, la fiche d'engagement est revêtue de son visa et la proposition est immédiatement envoyée à la signature du ministre. Les décisions une fois signées par le ministre sont renvoyées au contrôle qui les date et les retourne sans délai aux services avec les dossiers communiqués. Le volant de la fiche d'engagement est détaché par le contrôle et conservé dans ses archives. Ce volant a une double utilité : établir la preuve de l'exactitude des indications portées sur le grand livre de comptabilité et permettre le rapprochement avec les ordonnancements lorsque le contrôleur est saisi pour visa des ordonnances de paiement.

L'engagement de dépense approuvé, il est, en effet, procédé à l'ordonnancement, c'est-à-dire à l'établissement du titre qui permet au créancier de se faire payer.

Ainsi toute dépense passe deux fois devant le contrôleur des dépenses engagées : une première fois comme engagement de la dépense, sous les formes multiples que cet engagement peut revêtir (décision, arrêté, décret, contrat...); une seconde fois comme ordonnance destinée à en acquitter le paiement.

Aux termes de l'article 6 de la loi du 10 août 1922, le contrôleur des dépenses engagées doit, avant signature du ministre ordonnateur, apposer son visa sur toutes les ordonnances de paiement ou de délégation.

Nous avons dit dans notre introduction que le contrôleur des dépenses engagées, loin de se cantonner dans son rôle de contrôle préalable, remplissait une mission jusqu'à l'extinction des dettes de l'État; c'est cette obligation du visa des ordonnances qui constitue l'aboutissement et la sanction de l'action du contrôle.

Dans les divers ministères, la direction de la comptabilité soumet au visa du contrôleur les ordonnances accompagnées

de toutes les pièces justificatives réglementaires. Parmi ces pièces figure la note d'ordonnancement du service émetteur qui, en indiquant le chapitre et l'article sur lesquels sont imputables les dépenses, mentionne en outre les numéros et date d'approbation des propositions d'engagement visées par le contrôle et relatives aux dépenses dont il est proposé l'ordonnancement.

Le contrôleur rapproche alors les ordonnances des fiches d'engagement ou des états détaillés de dépenses permanentes conservés par lui. Il s'assure, dit la loi, que les ordonnances soumises à son visa se rapportent soit à des engagements de dépenses déjà visés par lui, soit à des états de prévisions de dépenses dont il a préalablement pris charge dans ses écritures et se maintiennent à la fois dans la limite des engagements ou états de prévisions et dans celle des crédits. Le contrôleur émarge les ordonnancements sur les fiches d'engagement et s'il y a concordance entre l'engagement et l'ordonnancement et si les pièces justificatives sont au complet et régulièrement établies, il vise l'ordonnance qui est alors transmise au ministre pour apposition de signature.

Les ordonnances non revêtues du visa du contrôleur sont nulles et sans valeur pour les comptables du Trésor. Cette importante innovation de la loi du 10 août 1922 mérite à tous points de vue notre approbation. L'émission d'une ordonnance ne saurait, en effet, ouvrir les caisses du Trésor qu'autant qu'elle est visée par le contrôleur des dépenses engagées. Il en résulte que si un comptable passait outre et acquittait le montant d'une ordonnance non revêtue de ce visa, il serait tenu pour personnellement et pécuniairement responsable du paiement effectué.

L'apposition du visa du contrôleur des dépenses engagées sur toutes les ordonnances fortifie les moyens d'action dont dispose cet agent.

Antérieurement à la loi de 1911, en effet, loi qui a innové sur ce point, les contrôleurs des dépenses engagées n'avaient aucun moyen de s'assurer que les engagements de dépenses leur avaient été communiqués régulièrement et sans exception. Désormais, étant donnée l'interdiction de payer les ordonnances non visées par eux, la communication qui leur est faite des états de liquidation, des demandes d'ordonnancement et des ordonnances elles-mêmes leur permettra d'acquérir la certitude qu'aucun engagement n'a échappé à leur visa et qu'aucun engagement visé par eux n'a été modifié par la suite à leur insu.

Nous avons indiqué que le contrôleur des dépenses engagées devait apposer son visa sur toutes les propositions d'engagement de dépense et les ordonnances relatives aux dépenses imputables sur les crédits budgétaires de l'exercice en cours. Mais cette obligation du visa existe aussi pour toutes les dépenses des exercices expirés.

Les créances payables sur les crédits des exercices clos, parce qu'elles n'ont pas été liquidées ou ordonnancées et mandatées avant la clôture de l'exercice, doivent faire l'objet de propositions d'engagement sur le chapitre des exercices clos. Ces propositions, après approbation par le contrôle, sont, comme les engagements sur exercice courant, envoyées à la signature du ministre. Après signature elles sont transmises à la direction de la comptabilité du ministère qui les fait alors figurer sur les états de restes à payer ou sur les états de clos, suivant la nature des créances, suivant qu'elles se réfèrent à des droits constatés ou à des droits nouveaux. Comme pour les dépenses sur exercice courant, les dépenses afférentes aux exercices clos passent deux fois devant le contrôleur des dépenses engagées ; l'article 5 de la loi du 10 août 1922 stipule, en effet, que le contrôleur vise (outre les propo-

sitions d'engagement sur exercice clos) l'état nominatif des créances restant à payer en fin d'exercice ainsi que les états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer. Ces états sont visés et vérifiés préalablement à tout ordonnancement ou toute demande de crédits spéciaux. Ces dispositions étaient d'autant plus nécessaires que les dépenses irrégulières se dissimulent parfois sous la forme de dépenses d'exercices clos.

Il est enfin un dernier document qu'il appartient au contrôleur des dépenses engagées de viser périodiquement, c'est la demande mensuelle de fonds adressée au ministre des Finances pour lui permettre de prendre des dispositions nécessaires pour l'aménagement des fonds aux lieux et places où leur utilité se fera sentir.

Nous venons d'exposer la procédure à suivre en matière d'engagement de dépense et d'ordonnancement, lorsque le contrôleur, saisi de propositions, ne formule pas d'observation à leur sujet et se contente de viser les projets de décision avant envoi à la signature du ministre.

Mais qu'arrivera-t-il si le contrôle, estimant que les mesures proposées sont entachées d'irrégularités, ne croit pas devoir leur accorder son visa ?

Des critiques sévères et parfois injustes ont été adressées sur ce point aux contrôleurs des dépenses engagées. On a prétendu que ces agents, soucieux de se ménager de bons rapports avec les ministres auprès desquels ils étaient accrédités, approuvaient toujours les actes proposés par ceux-ci. S'il est exact, comme l'affirme M. Brousse dans son rapport général sur l'exercice 1912, que le ministre des Finances ne fut à cette époque saisi que de trois cas de divergences d'appréciations entre les contrôleurs des dépenses engagées

et les ministres, nous pouvons affirmer qu'aujourd'hui le reproche contraire pourrait plutôt être formulé et que les causes de conflit sont d'une telle fréquence qu'il a fallu instituer au ministère des Finances un bureau dit des « contrôles extérieurs », spécialement chargé de la correspondance avec les différents ministres à l'occasion des questions relatives au contrôle des dépenses engagées et des observations formulées par les contrôleurs sur les affaires dont ils sont saisis.

Antérieurement à la loi de 1922, lorsque le contrôleur, saisi d'une proposition d'engagement, estimait les mesures proposées entachées d'irrégularité, il refusait son visa à la proposition. Ce refus, qui devait être obligatoirement motivé, était communiqué au ministre intéressé auprès duquel était détaché le contrôleur. Mais aucun texte n'interdisait au ministre, dans le libre exercice de sa fonction d'administrateur, de passer outre aux observations du contrôleur et d'approuver la décision comportant engagement de dépenses, que le contrôleur n'avait pas cru devoir viser.

Le contrôleur se contentait alors d'en référer à son supérieur hiérarchique, le ministre des Finances, pour le mettre à même de pouvoir prendre une décision lorsque la dépense approuvée par le ministre en dépit des observations du contrôle serait présentée à l'ordonnancement. Nous avons vu, en effet, que toute dépense passait deux fois devant le contrôleur, une fois comme engagement, et une autre fois comme ordonnance. C'est précisément lors du passage de l'ordonnance de paiement que le contrôleur des dépenses engagées, grâce au système précédemment indiqué du rapprochement des ordonnances et des engagements de dépenses correspondants, se trouvait à même de faire échec, temporairement et jusqu'à intervention d'une décision du ministre des Finances, à l'exécution de la mesure qu'il estimait entachée

d'irrégularité. Il lui suffisait à cet effet de viser l'ordonnance avec observation. Lorsque cette pièce arrivait à la caisse centrale, le paiement en était différé jusqu'à ce que, à la suite des explications fournies par le ministre intéressé, l'ordre de payer ait été donné par le ministre des Finances (en l'espèce les services de la direction du contrôle financier et du budget).

Ce système pouvait *a priori* présenter une certaine garantie, par suite de la crainte inspirée par la Cour des comptes. Nous savons, en effet, que toutes les pièces comptables étant adressées à la Cour, les ordonnances visées avec observation lui étaient, par suite, obligatoirement communiquées. Il lui était alors loisible, au vu des observations des contrôleurs, et si elle les estimait fondées, d'adresser à son tour aux services intéressés de nouvelles observations, qu'elle pouvait en outre reproduire dans son rapport général annuel au président de la République. Souvent la crainte de ces observations empêchait le ministre des Finances de désavouer son représentant, le contrôleur, et d'accepter la mise en paiement des ordonnances visées par lui avec observations.

Mais ce système présentait deux graves inconvénients. En premier lieu, il constituait un régime de fait qui ne reposait sur aucune base légale. En outre, et même au cas où le ministre des Finances donnant raison au contrôleur des dépenses engagées n'autorisait pas la mise en paiement de l'ordonnance visée avec observation, le refus de payer un créancier en possession d'une décision ferme du ministre (décision prise lors de l'engagement) pouvait être la source d'un procès intenté contre ce dernier, procès dans lequel l'État avait de fortes chances de se voir condamner, le créancier étant nanti d'une décision légalement exécutable. Arrêter le paiement de l'ordonnance risquait ainsi de léser

un tiers de bonne foi, qui n'était en aucune façon tenu de connaître que des observations avaient été formulées relativement à sa créance.

Le contrôle des dépenses engagées ne constituait donc qu'un contrôle préalable, puisqu'il intervenait avant décision prise, mais non préventif, puisqu'il était impuissant à empêcher les irrégularités en les arrêtant à leur source. Ce qu'il aurait fallu, c'était pouvoir prévenir les décisions d'engagement de dépenses budgétairement irrégulières. Pour qu'il pût en être ainsi, il fallait reconnaître au contrôle le droit d'interdire formellement tout engagement de dépense qu'il estimait irrecevable. Ainsi que le demandait M. Géo Gérald, député, « il fallait que le contrôleur puisse s'opposer à certains engagements de dépense et qu'il réponde devant un chef impartial et désintéressé de sa vigilance et de sa fermeté ». Il fallait, en un mot, faire du contrôle des dépenses engagées non seulement un contrôle préalable, mais un contrôle préventif.

Ce fut le grand mérite du législateur de 1922 de se rendre compte de cette lacune et d'essayer d'y porter remède. Désormais, en vertu des dispositions de l'article 5 de la loi du 10 août 1922, il ne peut plus être passé outre au refus de visa du contrôleur des dépenses engagées que sur avis conforme du ministre des Finances.

Ainsi disparaissaient les deux inconvénients du système précédent : l'intervention du ministre des Finances avait dorénavant une base légale, et la sanction attachée au refus de visa du contrôleur intervenait non plus à la fin de la procédure d'acquiescement des dépenses, lors de l'ordonnement, mais à l'origine même, à l'occasion de l'engagement de la dépense. Grâce à ce système était supprimée toute crainte de lésion du tiers de bonne foi.

A l'heure actuelle, au cas de désaccord, à l'occasion d'un engagement de dépense, entre un ministre et son contrôleur, il en est référé au ministre des Finances; et ce n'est que lorsque ce dernier a émis un avis conforme à celui de son collègue que peut être signé l'engagement de dépense, cause du conflit.

Des sanctions sont prévues dans le même article 5, à l'égard des ministres ou administrateurs qui prendraient sciemment des décisions à l'encontre de ces dispositions. Nous nous réservons de reprendre en détail l'étude de ces sanctions et de leur mise en œuvre dans la seconde partie de notre travail consacré aux améliorations possibles du contrôle des dépenses engagées.

2° *Le contrôleur des dépenses engagées doit donner son avis sur des questions nombreuses et variées.* — Aux termes de l'article 4 de la loi du 10 août 1922, « les contrôleurs des dépenses engagées donnent, au point de vue financier, un avis motivé sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, contrats, mesures ou décisions soumis au contreseing ou à l'avis du ministre des Finances, ainsi que sur les propositions budgétaires et les demandes de crédits additionnels de toute nature des départements ministériels auxquels ils sont attachés ».

Ces dispositions reproduisent en grande partie des prescriptions insérées dans des lois de finances antérieures. C'est la loi du 26 décembre 1908, qui la première, dans son article 39, décida que les demandes de crédits supplémentaires adressées au ministère des Finances devaient être accompagnées de l'avis du contrôleur des dépenses engagées. La loi du 13 juillet 1911 (art. 148) ajoutait à cette catégorie les projets de décrets, d'arrêtés ou de décisions soumis au contreseing du ministre des Finances. Enfin, la loi du 12 août

1919 (art. 37) faisait une obligation pour les contrôleurs de formuler leur avis sur les projets de budget des départements ministériels auxquels ils sont attachés. C'était là une innovation heureuse et qui devait par la suite rendre au pays de signalés services en matière de compression des dépenses.

On peut voir par cette énumération qu'en cette matière comme dans toutes celles précédemment étudiées s'est manifestée une évolution tendant à accroître le domaine d'action des contrôleurs. Chaque loi nouvelle, en effet, reproduisant les dispositions antérieures, innovait cependant sur quelques points. Dans cet ordre d'idées, nous signalerons l'extension faite par la loi du 10 août 1922 de l'avis obligatoire du contrôleur des dépenses engagées, aux projets de lois soumis au contreseing du ministre des Finances et aux projets de lois, décrets, arrêtés, mesures ou décisions soumis seulement à l'avis de ce ministre. Enfin, sur les instances du ministre des Finances, à cette énumération déjà fort importante des actes sur lesquels les contrôleurs des dépenses engagées sont appelés à donner leur avis, furent ajoutés les contrats.

Mais l'article 4 de la loi du 10 août 1922 est une disposition très générale qui n'établit aucune distinction entre les divers projets. Le seul critérium qui nous permette de connaître, parmi tous les projets ou mesures, ceux qui doivent donner lieu à avis du contrôleur est le suivant : il faut que ces projets de lois, décrets, arrêtés, contrats, mesures ou décisions soient soumis au contreseing ou à l'avis du ministre des Finances.

Pour les projets de lois, on peut dire, sans crainte d'exagération, que la presque totalité de ceux-ci doit être soumise au contreseing ou à l'avis du ministre des Finances, et, partant, à celui de son représentant, le contrôleur des dépenses engagées. Il est peu de lois, en effet, qui n'entraînent réper-

cussion financière, tant par des modifications aux recettes que par des augmentations ou diminutions de dépenses.

Pour les décrets, leur nombre et leur nature sont aisé à connaître ; diverses dispositions insérées dans les lois de finances ont en effet spécifié les cas où le contreseing du ministre des Finances est obligatoire. Dans cet ordre d'idées, nous nous bornerons à rappeler : La loi du 25 février 1901 qui, dans son article 55, stipule que « toute mesure ayant pour effet d'augmenter le nombre ou les traitements des fonctionnaires et agents rémunérés sur le budget de l'État devra faire l'objet d'un décret contresigné par le ministre des Finances ». La loi du 30 janvier 1907, dont l'article 77 étend au personnel rémunéré sur les budgets annexes les dispositions de l'article 55 de la loi de 1901. La loi du 13 juillet 1911 (art. 144) étendant à son tour ces dispositions aux auxiliaires employés à titre permanent dans les diverses administrations de l'État. Enfin, la loi du 29 juin 1918 (art. 58) qui rend applicables au personnel des établissements publics de l'État pourvus de l'autonomie financière et recevant des subventions de l'État, les dispositions de la loi du 25 février 1901.

Mais toutes ces lois ne visaient que les modifications apportées au nombre ou au traitement des fonctionnaires. La loi du 18 octobre 1919, complétant les dispositions antérieures, décidait, dans son article 9, qu'à l'avenir « toute mesure ayant pour effet de modifier les taux ou les conditions d'attribution des indemnités et avantages accessoires de toute nature que les fonctionnaires et agents rémunérés sur le budget de l'État perçoivent en dehors de leurs traitements, devra faire l'objet d'un décret contresigné par le ministre des Finances et publié au *Journal officiel* ».

A cette liste de décrets obligatoirement soumis au contre-

seing du ministre des Finances doivent être ajoutés tous les décrets portant ouverture, report ou annulation de crédits et les décrets portant rattachements de fonds de concours.

Outre ces projets de lois ou décrets, le contrôleur des dépenses engagées doit donner son avis sur les projets d'arrêtés, contrats ou mesures et décisions qui, sans être obligatoirement soumis au contreseing du ministre des Finances, lui sont néanmoins communiqués pour avis par les services intéressés, soucieux, avant de prendre des décisions, d'avoir l'assurance que celles-ci ne sauraient, dans l'avenir et notamment au moment du paiement, donner lieu à contestation de la part de ce ministre.

La loi du 10 août 1922, en rendant obligatoire, en cette matière, l'avis du contrôleur des dépenses engagées, est venue sanctionner une pratique fort heureuse instituée depuis quelques années et qui consistait à consulter le contrôleur, préalablement à toute décision qui, sans entraîner, à proprement parler, engagement de dépense, présentait néanmoins des caractères d'ordre financier au sujet desquels on faisait appel à sa compétence.

Maintenant que nous connaissons les actes sur lesquels le contrôleur des dépenses engagées est tenu de donner un avis, il nous reste à élucider la question de savoir les points sur lesquels cet avis doit porter.

La loi se bornant à indiquer que cet avis doit être donné au point de vue financier, il faut en déduire que le droit d'observation du contrôleur est, en cette matière, le même que pour les engagements de dépenses, tel qu'il est fixé par l'article 3 de la loi du 10 août 1922. L'examen portera notamment sur l'exactitude des évaluations, sur l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, sur l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres

et sur les conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques.

En cette matière, comme à l'égard des engagements de dépense, le contrôleur reçoit communication de tous documents ou renseignements utiles.

Cette obligation pour les contrôleurs des dépenses engagées de formuler un avis complète très heureusement les attributions de ces agents en leur donnant des moyens d'action très efficaces pour l'accomplissement de leur mission. Les contrôleurs deviennent ainsi les auxiliaires, je dirai presque les collaborateurs, du ministre des Finances; les projets de lois, décrets, arrêtés ou décisions qui exigeaient auparavant de longues correspondances entre les ministres intéressés et leur collègue des finances, parviennent désormais à ce dernier accompagnés de l'avis éclairé des contrôleurs. On peut apercevoir combien féconde peut être une telle collaboration au point de vue de la bonne et prompt expédition des affaires.

Le contrôleur, au vu des pièces transmises et après étude de celles-ci, rédige un avis motivé qui est immédiatement adressé au ministre des Finances en même temps que les projets, propositions ou demandes auxquels il se rapporte.

Avant de terminer l'étude de cette question des avis émis par le contrôleur des dépenses engagées, nous croyons devoir signaler une lacune qui subsiste encore en cette matière. Il est, à notre avis, regrettable que la loi n'ait pas fait une obligation pour tous les ministres de communiquer aux contrôleurs des dépenses engagées, pour approbation et avant signature, les arrêtés de répartition par articles et paragraphes des crédits votés par chapitres par le Parlement dans la loi portant fixation du budget. Ces arrêtés, qui ne comportent, en effet, aucun engagement de dépense, sont

souverainement pris par les ministres compétents en exécution des dispositions de l'article 60 du décret du 31 mai 1862. Ainsi les contrôleurs chargés, au premier chef, de veiller à ce que le budget soit exécuté en conformité du vote des chambres se trouvent, dans les divers départements ministériels, en présence d'un budget dont les crédits ont été répartis par articles, sans qu'ils aient été à même de se prononcer sur le bien-fondé de cette répartition.

Une jurisprudence constante de la Cour des comptes a toujours reconnu, il est vrai, que la seule spécialité s'imposant à un ministre en matière de répartition de crédits était celle du chapitre; mais il n'en reste pas moins vrai qu'en certains cas des indications peuvent avoir été données, ou des intentions peuvent avoir été formellement exprimées par le Parlement en ce qui concerne la dotation d'un article déterminé. Il semblerait, dès lors, qu'avant de procéder à la répartition des crédits, le ministre dût communiquer pour avis et observation le projet d'arrêté au contrôleur des dépenses engagées, à qui il appartiendrait de s'assurer que la répartition proposée correspond exactement aux intentions du Parlement, et qu'elle ne saurait dans l'avenir donner lieu à une critique quelconque de la part de celui-ci.

Qu'il nous soit permis d'espérer qu'une disposition législative interviendra avant longtemps pour rendre obligatoire l'avis du contrôleur des dépenses engagées sur les projets de sous-répartition, par articles et paragraphes, des crédits votés par le Parlement par chapitres.

3° Le contrôleur des dépenses engagées doit établir des situations périodiques. — Aux termes de l'article 3 de la loi du 10 août 1922, « les résultats de la comptabilité des dépenses engagées sont fournis trimestriellement au ministre des

Finances et aux ministres intéressés ainsi qu'aux commissions financières des deux Chambres ».

En pratique, ces résultats sont communiqués sous forme d'état de situation des dépenses engagées au dernier jour du trimestre, état présentant par chapitre budgétaire, d'une part, les crédits ouverts par la loi de finances, par des lois spéciales et par des décrets, d'autre part, le montant des dépenses engagées.

Ce rapprochement permet de faire ressortir les disponibilités ou les dépassements existant à une date fixée entre les dépenses engagées et les dotations budgétaires.

Ces situations, qui furent tour à tour exigées mensuellement (L. 26 décembre 1890, art. 59), annuellement (L. 28 décembre 1895, art. 52), trimestriellement (L. 26 décembre 1908, art. 39) doivent, à l'heure actuelle, être établies trimestriellement et fournies au ministre des Finances, aux ministres intéressés, ainsi qu'aux commissions financières des Chambres. Cette communication est accompagnée d'un relevé explicatif, appuyé de tous renseignements utiles, des suppléments et des annulations de crédits que l'état des engagements pourrait motiver au cours de l'exercice.

Enfin chaque année il est établi une situation définitive des dépenses engagées au 31 décembre de l'année expirée, situation qui fait l'objet d'une impression spéciale qui est distribuée aux Chambres le 30 avril de l'année suivante.

Grâce à cette publication est facilité le contrôle du Parlement à la fois dans la recherche des besoins de l'exercice suivant et dans le moyen de contrôler les résultats de l'exercice précédent.

4° *Le contrôleur des dépenses engagées fournit d'importants rapports généraux.* — Chaque année, les contrôleurs des dépenses engagées établissent un rapport d'ensemble relatif

au budget du dernier exercice écoulé exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Ces rapports sont dressés par chapitre budgétaire et par ligne de recettes. Ils sont, ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées, communiqués par les contrôleurs des dépenses engagées au ministre des Finances et aux ministres intéressés et, par l'intermédiaire du ministre des Finances, à la Cour des comptes et aux commissions financières des deux Chambres. Ces dispositions insérées dans l'article 7 de la loi du 10 août 1922 constituent en quelque sorte la sanction du contrôle des dépenses engagées; il y a là, en effet, une mesure destinée à fortifier l'action des contrôleurs en donnant à leurs observations une plus grande portée. Le libellé de cet article, emprunté en grande partie à des dispositions de lois antérieures (L. fin., 13 juillet 1911, art. 151; L. 31 mars 1917, art. 12; L. 30 juin 1919, art. 7), a donné lieu, dans le passé, à la confection de nombreuses instructions du ministre des Finances qui avaient principalement pour objet de fixer très exactement le mode de présentation du rapport annuel, et de rappeler aux contrôleurs les limites du domaine dans lequel il leur était permis de se prononcer, leur laissant sous entendre qu'il ne leur appartenait ni de critiquer les votes émis par le Parlement, même si ces votes allaient à l'encontre d'un avis antérieurement exprimé par eux, ni d'apprécier les dotations budgétaires des divers chapitres ou l'opportunité des dépenses faites. Ces instructions, en résumé, s'efforçaient de faire éliminer des rapports des contrôleurs des dépenses engagées tout ce qui, par la suite, pourrait former une arme contre le ministre auprès duquel ils sont détachés ou contre son collègue des finances.

Nous sommes amené à constater que pour les rapports des

contrôleurs une évolution analogue à celle que nous avons précédemment signalée pour les autres rôles et attributions de ces fonctionnaires peut être une fois de plus indiquée.

L'obligation pour les contrôleurs des dépenses engagées de rédiger un rapport annuel sur les opérations de l'exercice expiré est une innovation de la loi de finances du 13 juillet 1911. Mais cette loi, dans son article 151, prévoit que ce rapport ne sera communiqué qu'au seul ministre des Finances; et ce n'est que par la loi du 31 mars 1917 (art. 12) qu'est décidée la communication de ces rapports aux commissions des finances des Chambres. Cette extension était fort heureuse; si précédemment, en effet, cette communication était gracieusement faite par le ministre des Finances, il n'en restait pas moins que le contrôle législatif sur les ordonnateurs restait toujours sur ce point à la discrétion de la volonté de ce ministre.

Le terme de l'évolution apparaît enfin dans la loi du 10 août 1922, qui, dans son article 7, en rappelant les dispositions antérieures étend la communication de ce rapport à la Cour des comptes.

Nous verrons dans la deuxième partie de notre exposé, à l'occasion de l'étude des améliorations possibles du contrôle des dépenses engagées, toutes les conséquences heureuses que l'on peut espérer pour l'avenir de cette simple communication.

CHAPITRE III

Examen critique du contrôle des dépenses engagées.

I. Fondement de notre contrôle des dépenses engagées.

Dans la première partie de notre travail, nous nous sommes efforcé d'exposer aussi clairement que possible, tout en tâchant de rester bref, ce qu'est le contrôle des dépenses engagées en France, ce qu'il a été dans le passé. Nous avons succinctement étudié l'évolution de cet organisme et les améliorations apportées à son fonctionnement depuis son origine jusqu'à nos jours. Nous sommes naturellement amené à rechercher si le contrôle des dépenses engagées confié au pouvoir exécutif, tel qu'il est organisé et tel qu'il fonctionne à l'heure actuelle en France, répond à une nécessité et a sa raison d'être; en un mot, s'il convient de le conserver, sauf à l'améliorer, ou s'il ne vaudrait pas mieux, dans l'intérêt des finances publiques et comme l'ont proposé de nombreux auteurs, confier ce contrôle soit au pouvoir législatif, soit au pouvoir judiciaire.

1° Nécessité d'un contrôle préalable et préventif des dépenses engagées. — Nous ne reviendrons pas ici sur la nécessité d'un contrôle préalable et préventif à l'engagement

des dépenses. Nous avons montré dans les développements antérieurs que seul le contrôle de l'engagement des dépenses pouvait remédier, en les prévenant, aux abus des crédits supplémentaires que le contrôle parlementaire *a posteriori* est impuissant à réprimer. La presque unanimité des auteurs est actuellement d'accord pour reconnaître la nécessité d'un contrôle des dépenses engagées préalable et préventif. Mais cet accord établi, des divergences d'opinions apparaissent sur le point de savoir auquel des trois pouvoirs, législatif, exécutif ou judiciaire, doit être confié le contrôle.

Sans reprendre à nouveau toutes les théories émises sur cette question et les nombreuses controverses auxquelles elle a donné lieu dans le passé, nous nous bornerons, en rappelant succinctement les divers systèmes proposés, à énoncer, à l'occasion de chacun d'eux, les raisons qui nous le font accepter ou refuser.

2° Contrôle des dépenses engagées confié au pouvoir législatif. — Ce système, qui fut pratiqué en France de 1791 à l'an IX, a rencontré dans le passé d'assez nombreux partisans. A plusieurs reprises furent déposés des projets de lois tendant à remettre en vigueur le système anciennement pratiqué et qui consistait à confier le contrôle des dépenses engagées à une commission parlementaire. Est-il besoin de rappeler le projet Brisson (1) (1881), repris l'année suivante par M. Rivière (2), et qui proposait de revenir aux comités de Trésorerie de la Révolution et de confier à une commission parlementaire la mission de surveiller l'exécution du budget? Ces deux projets présentés en fin de législature ne vinrent pas en dis-

(1) *Doc. parl.*, Chambre, 1881, annexe n° 3963.

(2) *Doc. parl.*, Chambre, 1882, annexe n° 1393.

cussion. En 1895, M. Bozeriau (1) déposait à son tour un projet analogue. En 1907, intervient pour le même objet le projet Veber. Enfin, en 1911, à l'occasion de son rapport sur le règlement de l'exercice 1907, M. Brousse (2) reprend à nouveau le projet Brisson.

Le système proposé et qui consisterait à confier le contrôle des dépenses engagées à une commission parlementaire n'est pas, à notre avis, recevable. Outre les inconvénients pratiques qu'il ne manquerait pas de présenter étant donnée la pluralité des agents chargés de l'exercer, ce système constituerait (et c'est la raison qui nous le fait résolument écarter) une violation au principe de la séparation des pouvoirs. Nous ne saurions admettre, en effet, que le législatif s'immisce dans le domaine de l'exécutif. Nos lois constitutionnelles sont nettes sur ce point : c'est le Parlement qui fait les lois, mais c'est le pouvoir exécutif qui en surveille et en assure l'exécution. Les Chambres donnent au gouvernement les moyens de prendre des décisions ; plus tard, elles reçoivent ses comptes mais entre ces deux époques l'action gouvernementale doit être absolument libre. Or, le contrôle des dépenses engagées si on le considère comme préventif, c'est-à-dire capable de faire échec, du moins pour une période déterminée, à une décision ministérielle, participe par là même au domaine de l'exécutif ; le confier à une commission issue du pouvoir législatif serait constitutionnellement contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Montesquieu, dans son ouvrage sur l'*Esprit des Lois* (3), nous donne une véritable critique du contrôle des dépenses enga-

(1) *Doc. parl.*, Chambre, 1895, annexe n° 1314.

(2) *Doc. parl.*, Chambre, 1911, annexe n° 1126.

(3) Montesquieu, *Esprit des Lois*, liv. XI, chap. VI.

gées confié au pouvoir législatif. « Si dans un État libre la puissance législative a le droit et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées, elle ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutive. »

C'est en raison de cette grave objection adressée au fondement même du système, et depuis la vigoureuse critique qu'en a fait M. P. Leroy-Beaulieu (1), qu'il est aujourd'hui permis de penser que le contrôle des dépenses engagées confié au Parlement a perdu presque tout prestige et qu'il a fort peu de chances, dans l'avenir, de trouver à nouveau des défenseurs convaincus.

3° Contrôle des dépenses engagées confié au pouvoir judiciaire. — Si nous examinons les législations étrangères, nous constatons qu'un grand nombre d'entre elles se sont ralliées à ce système.

En Italie, la Cour des comptes vise les ordonnances et tous actes susceptibles d'engager les dépenses de l'État (2). Il en est de même en Belgique (3), Hollande (4), Luxembourg (5), Turquie, Espagne, Portugal, Brésil, Chili, Venezuela...

En présence de ces nombreux cas de contrôle confié à un corps judiciaire, on ne pouvait manquer en France de proposer l'adoption d'un système analogue qui consisterait à confier

(1) P. Leroy-Beaulieu, *Économiste français*, 12 avril 1911, p. 574.

(2) P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, 8^e édit., 1912, p. 158; G. Jullien, *op. cit.*, p. 74; Marcé, *Annales de l'École des sciences politiques*, *La Cour des comptes italienne*, 1890.

(3) Marcé, *Étude sur la Cour des comptes et la comptabilité publique en Belgique*, 1892; Charil de Villaugray, *op. cit.*, p. 159.

(4) *Revue science et législation financières*, avril 1897, article M. H. Pascaud.

(5) *Revue science et législation financières*, 1909, article M. Jèze, *La Chambre des comptes du Grand-Duché de Luxembourg*.

le contrôle de l'engagement à la Cour des comptes. M. Deschanel, dans un discours prononcé à la Chambre des députés le 19 octobre 1891, se montrait partisan de ce système. M. Stourm, dans son ouvrage sur le budget, se rallie aussi à cette manière de voir (1). De nos jours, une proposition de loi Géo Gérald déposée le 25 mars 1920 s'inspire de la même idée.

A notre avis, de graves critiques peuvent être formulées contre l'adoption d'un tel système. De même que dans le système précédent, le contrôle des dépenses engagées confié au pouvoir judiciaire constituerait une violation au principe de la séparation des pouvoirs. Son adoption méconnaîtrait en effet l'idée de séparation de l'administration et de la juridiction. Au surplus, en faisant d'un corps judiciaire un corps véritablement exécutif, on aboutirait à ce résultat que la Cour des comptes, corps irresponsable, arriverait à couvrir la responsabilité ministérielle; ainsi ne serait pas suffisamment respecté le principe fondamental du régime parlementaire : le principe de la seule responsabilité des ministres devant le Parlement. Ainsi que le démontrait M. Marcé (2), « confier le contrôle de l'engagement à la Cour des comptes constitue un système hybride; sans parler de son efficacité très relative, il ne procède pas des conceptions rigoureuses et logiques auxquelles l'esprit français est habitué ».

Reste donc le troisième système qui consiste à confier ce contrôle au pouvoir exécutif lui-même.

4° Contrôle des dépenses engagées confié au pouvoir exécutif.

— C'est à ce système que se sont arrêtés deux grands pays : l'Angleterre et la France.

(1) Stourm, *Le budget*, 2^e édit., p. 260.

(2) Marcé, *op. cit.*, p. 745.

En Angleterre, les dépenses ne peuvent être payées sans le visa du contrôleur auditeur général (1). En France, aucune dépense ne peut être engagée sans le visa du représentant du ministre des Finances, le contrôleur des dépenses engagées.

Ce système, qui présente le grand avantage de respecter les deux principes constitutionnels fondamentaux de la séparation des pouvoirs et de la responsabilité des ministres, mérite, à tous points de vue, notre adhésion.

Les critiques qui lui ont à maintes reprises été adressées proviennent, à notre avis, de ce que la question n'a jamais été véritablement étudiée d'assez près, et qu'on n'a pas mis assez en lumière tous les avantages qu'on pourrait retirer de cet organisme qu'est le contrôle des dépenses engagées, en se contentant d'apporter de légères modifications à la réglementation en vigueur.

Aux termes des lois organiques de notre pays, l'exécution des lois appartient au pouvoir exécutif et à lui seul. Il convient par suite, que l'exécution s'assure en pleine indépendance, sans restriction possible de son domaine d'action, sauf responsabilité devant le Parlement, de ceux qui en ont la charge. C'est ce principe fondamental qui nous fait résolument écarter les systèmes de contrôle de l'engagement confié au pouvoir législatif ou judiciaire. Mais, nous dira-t-on, quelle efficacité pourra présenter le contrôle préalable et préventif du pouvoir exécutif, exercé par des représentants de ce pouvoir? Il semble, *a priori*, qu'on va se trouver en présence d'un auto contrôle dont l'efficacité à ce titre présentera peu de garanties sérieuses.

Cette objection, qui pourrait à première vue sembler déci-

(1) *Revue science et législation financières*, 1905, article Lepelletier, *Le système financier de la Grande Bretagne*; Besson, *op. cit.*, p. 404.

sive, disparaît complètement lorsqu'on examine le fond même de la question.

5° Fondement du contrôle des dépenses engagées confié au pouvoir exécutif. — Lorsqu'on étudie le fondement du contrôle des dépenses engagées et les conséquences qui découlent de son action on voit que les deux problèmes de contrôle préventif et de responsabilité des ministres sont étroitement solidaires. Ils exercent l'un sur l'autre une réaction mutuelle ; il est clair, en effet, que dans une organisation où la responsabilité personnelle et pécuniaire des ministres est effective, cette sanction accroît singulièrement la force préventive du contrôle.

Lorsque est voté le budget, deux responsabilités doivent garantir, vis-à-vis du Parlement, le régulier emploi des crédits : la responsabilité des ministres ordonnateurs pour les crédits ouverts à leurs départements respectifs et la responsabilité du ministre des Finances pour toutes les dépenses qui sont payées par le Trésor.

Ces deux responsabilités sont nettement énoncées dans notre législation. La loi du 25 mars 1817 dispose, dans son article 151, que « les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux ». Et l'article 9 de la loi du 13 mars 1850 laisse en outre « à la charge du ministre contrevenant toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant les crédits ouverts ». Enfin les articles 41 et 42 du décret du 31 mai 1862 décident que « les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux ni engager aucune dépense nouvelle avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer par un supplément de crédit » et qu'en outre « le ministre des Finances ne peut, sous sa responsabilité, autoriser les paiements excédant les crédits ouverts ».

Ainsi à la responsabilité personnelle et particulière des ministres ordonnateurs pour les actes intéressant leurs départements respectifs vient se superposer la responsabilité du ministre des Finances pour tous les paiements effectués ; et cette responsabilité, loin de se cantonner dans la spécialité du département des finances s'étend à l'ensemble des opérations budgétaires. Ce ministre, en effet, est tenu, de par ses fonctions et sous sa responsabilité, de maintenir, au point de vue des paiements, l'équilibre budgétaire ; il est, ainsi que le définissait M. Léon Say, « le Ministre de l'Équilibre » (1).

C'est cette existence d'une responsabilité spéciale du ministre des Finances, responsabilité au deuxième degré, qui nous conduit à abandonner toute crainte d'auto-contrôle. Les contrôleurs des dépenses engagées sont, en effet, les représentants du ministre des Finances dans les divers départements ministériels. Leur raison d'être découle de la responsabilité étendue de leur chef hiérarchique, responsabilité qui légitime son droit de contrôle vis-à-vis des opérations financières de ses collègues. Légalement, le ministre des Finances a le droit et même le devoir de connaître tous les actes intéressant les dépenses publiques. Étant donné son caractère de Payeur Général, il lui appartient de dire à ses collègues : « N'engagez pas cette dépense que je ne saurais payer. »

A l'heure actuelle, et grâce à l'évolution précédemment étudiée dans la nomination des contrôleurs des dépenses engagées, ces agents sont les représentants du seul ministre des Finances.

A ce titre, ils s'efforceront à tout instant, dans l'exercice de leur mission, d'éviter, dans toute la mesure du possible, les actes à l'occasion desquels pourrait être engagée, outre la

(1) Léon Say, *Les finances*, p. 17.

responsabilité du ministre auprès duquel ils sont détachés, la responsabilité spéciale et plus étendue de leur chef hiérarchique, le ministre des Finances.

Cette considération est suffisante, à notre avis, pour faire abandonner toute crainte d'auto-contrôle dans le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées confié au pouvoir exécutif et en particulier à des représentants du ministre des Finances.

En résumé, c'est la responsabilité au deuxième degré du ministre des Finances qui constitue le fondement du contrôle des dépenses engagées tel qu'il est organisé en France. Nous verrons qu'elle en constitue aussi la sanction.

Sans refaire en détail, à l'occasion de notre travail sur le contrôle des dépenses engagées, l'étude de la question importante et si controversée de la responsabilité personnelle et civile des ministres ordonnateurs, nous sommes cependant amené à rechercher, étant données les dispositions de la loi du 10 août 1922, si la responsabilité des ministres peut être effective et dans quelle mesure elle pourrait être mise en jeu à l'occasion des engagements de dépense.

6° *La responsabilité des ministres dans la loi du 10 août 1922.* — Nous savons qu'il est exercé par le Parlement, à l'occasion du vote de la loi des comptes, un contrôle *a posteriori* sur les ministres ordonnateurs. Ce contrôle a été institué par l'article 102 de la loi du 15 mai 1818, qui, reprenant les dispositions proclamées par la constituante dans la loi du 17 septembre 1791, décide que « le règlement définitif des exercices antérieurs sera à l'avenir l'objet d'une loi particulière qui sera présentée avant la loi annuelle des finances ». On connaît l'importance de cette loi de règlement définitif. C'est à l'occasion de son vote que le Parlement peut exercer

un contrôle minutieux et utile sur l'exécution du budget, qu'il peut découvrir les infractions commises, déterminer les manquements aux règles, saisir les défaillances des administrations publiques et prendre toutes mesures nécessaires contre le gaspillage et les abus. Malheureusement, en pratique, ce contrôle intervient trop tard pour être vraiment efficace; le retard apporté dans le vote des lois de règlement, retard qui a pour conséquence que les faits lointains n'intéressent plus beaucoup le Parlement, rend le contrôle *a posteriori* quelque peu illusoire. Lorsque le Parlement est appelé à se prononcer, les responsabilités se sont, en effet, évanouies ou pour le moins atténuées. Ainsi la loi de règlement perd sa portée et sa valeur par suite du retard apporté à son vote qui n'intervient que longtemps après le délai légal. En outre, le contrôle législatif ne descend pas et ne peut descendre dans le détail des comptes.

C'est ici qu'apparaissent à nouveau les avantages de notre contrôle des dépenses engagées. Malgré son caractère purement administratif, ce contrôle, en effet, ne reste point complètement en dehors de la sphère d'action du Parlement. Aux termes des articles 3 et 7 de la loi du 10 août 1922, le gouvernement doit faire distribuer chaque année aux Chambres ou à leurs commissions financières la situation des dépenses engagées au 31 décembre précédent, ainsi que le rapport des contrôleurs des dépenses engagées sur l'exécution du budget de l'exercice précédent.

Grâce à ces documents, dont la communication est faite à une période assez rapprochée de celle dont ils décrivent l'exécution, l'inconvénient signalé pour le vote des lois de règlement définitif disparaît complètement; les ministres sont encore au pouvoir, ou pour le moins font encore partie de la même législature, par là même leur responsabilité peut être

facilement évoquée. D'autre part, le Parlement, qui, ainsi que nous l'avons rappelé, ne descend pas dans le détail des comptes, trouve clairement énumérées et expliquées, dans les rapports des contrôleurs des dépenses engagées, toutes les irrégularités effectuées durant l'exercice précédent, irrégularités susceptibles d'entraîner pour les ministres responsables les sanctions qui dépendent du Parlement.

Mais pouvons-nous admettre que le Parlement puise dans les rapports des contrôleurs des dépenses engagées des éléments d'investigation? La communication de ces rapports aux commissions financières des Chambres ne constitue-t-elle pas une atteinte à l'indépendance du pouvoir exécutif? Non, sans aucun doute, puisque l'action gouvernementale n'a été à aucun instant entravée, et qu'il s'agit d'un examen *a posteriori* de dépenses effectuées sur l'exercice précédent devenu exercice clos.

On a d'ailleurs fait observer avec raison que cette communication agit le plus souvent préventivement auprès des ministres par la crainte qu'ils ont d'elle. La peur des interpellations dont elle pourrait être la source les incite à agir régulièrement, « la crainte de l'interpellation étant pour les ministres le commencement de la prudence financière ». A notre avis, la communication aux commissions financières des Chambres des rapports des contrôleurs ne saurait en aucune façon constituer une atteinte à l'indépendance du pouvoir exécutif, dont la liberté d'action fût à tout instant complète, mais dont il doit être rendu compte au Parlement en vertu du principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle.

Mais cette responsabilité ministérielle n'est-elle pas à notre époque quelque peu théorique, et existe-t-il un mode de procéder qui permettrait de l'évoquer dans un délai suffisam-

ment rapproché des faits ou infractions susceptibles de la mettre en cause?

Nous avons vu, à l'occasion de l'étude des refus de visa des contrôleurs des dépenses engagées, qu'à la différence de ce qui avait lieu sous le régime antérieur à la loi du 10 août 1922, il ne pouvait plus être désormais passé outre au refus de visa du contrôleur que sur avis conforme du ministre des Finances. Mais le Parlement, se rendant compte qu'il ne suffisait pas d'énoncer un principe pour qu'il soit rigoureusement observé, a cru, avec raison, devoir préciser dans l'article 5 de la loi du 10 août 1922 que les ministres et administrateurs seraient personnellement et civilement responsables des décisions prises à l'encontre de cette disposition.

En dépit de cette précision, le champ de discussion sur le point de savoir qui aurait à connaître des infractions budgétaires commises par les ministres ordonnateurs serait resté très largement ouvert, et les controverses juridiques relatives à la détermination de la juridiction compétente n'auraient pas été près de se clore.

Est-il besoin de rappeler ici toutes les théories émises à ce sujet, toutes les discussions sur le point de savoir si, en cette matière, la compétence devait être dévolue aux tribunaux judiciaires, à la Cour des comptes, au Conseil d'État, au Sénat?

Ce sont MM. Jèze et Berthélemy qui, faisant intervenir en l'espèce les théories civiles du mandat ou de la faute lourde, soutenaient que les tribunaux judiciaires pouvaient être saisis de cette action. MM. Esmein et Laferrière écartaient au contraire les tribunaux judiciaires en vertu du principe de la séparation des pouvoirs.

Certains auteurs, parmi lesquels M. P. Leroy-Beaulieu, reconnaissaient la compétence de la Cour des comptes; cette

théorie, comme la précédente, était irrecevable, étant données les dispositions de la loi du 16 septembre 1807 qui ne reconnaît à la Cour aucun pouvoir de juridiction sur les ordonnateurs.

La compétence du Conseil d'État avait aussi de nombreux partisans. En face d'eux se dressaient de non moins nombreux adversaires qui ne manquaient pas de faire ressortir que si ce tribunal administratif juge les actes d'administration, il ne juge pas les administrateurs eux-mêmes et ne peut agir contre les ministres par voie de contrainte administrative.

D'autres auteurs enfin soutenaient que seul le Sénat, siégeant en Haute Cour de justice, pouvait être saisi de l'action. Cette théorie, comme les précédentes, soulevait des objections : la Haute Cour, disait on, ne statue que criminellement et dans des cas limitativement déterminés par la constitution (L. 16 juillet 1875, art. 12).

C'est pour mettre fin à toutes ces controverses que, sur les instances du Sénat, fut introduit dans la loi du 10 août 1922 l'article 9 qui, en définissant le crime dont seraient passibles les ministres ordonnateurs, fixait par là même la juridiction compétente et supprimait ainsi pour l'avenir toute ambiguïté sur ce point. Cet article est ainsi libellé :

« Il est interdit, à peine de forfaiture, aux ministres et sous-secrétaires d'État et tous autres fonctionnaires publics, de prendre, sciemment et en violation des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la présente loi, des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois.

» Les ministres et sous secrétaires d'État et tous autres fonctionnaires publics seront civilement responsables des

décisions prises sciemment à l'encontre des dispositions ci-dessus.

» Néanmoins, si, au cours d'exercice, le gouvernement juge indispensable et urgent, pour des nécessités extérieures ou pour des nécessités de défense nationale ou de sécurité intérieure, d'engager des dépenses au delà et en dehors des crédits ouverts, il le pourra par délibération spéciale du conseil des ministres, mais sous réserve de présenter immédiatement une demande d'ouverture de crédit devant les Chambres appelées à régulariser l'initiative du gouvernement ou à refuser l'autorisation. »

La qualification de forfaiture appliquée à tous les dépassements de crédits ou engagements de dépenses faits sciemment par les ministres en violation des dispositions de la loi du 10 août 1922 présentait le grand avantage de mettre un terme à toutes les controverses du passé, en fixant définitivement pour l'avenir le crime à punir, la juridiction compétente et la sanction à prononcer (art. 167 C. pén.).

Les explications apportées sur ce point à la tribune du Sénat par M. le Rapporteur général de la Commission des finances (1) mettent clairement en lumière la position du problème.

« Toutes les subtilités juridiques que l'on pourra apporter contre nous, nous ne les acceptons pas. La forfaiture peut être parfaitement définie dans une loi et, d'autre part, quand on vient nous dire, comme un professeur de droit l'a fait l'autre jour, que les mots « civilement responsables » n'ont pas de sens parce qu'il faut définir la juridiction, nous répondons que nous avons défini la juridiction en définissant la forfaiture ; les mots « civilement responsables », nous savons où ils s'appliqueront : ils s'appliqueront ici. »

(1) Sénat, séance du 14 mars 1922, *J. off.*, p. 335 et s.

Et plus loin : « Il n'y a qu'un tribunal pour la forfaiture, je viens de le dire au Sénat tout à l'heure, il est ici. Ce tribunal peut prononcer des peines civiles, je n'ai pas à le rappeler. Par conséquent, nous avons légiféré d'une façon parfaitement opérante en disant que les ministres sont responsables à peine de forfaiture et, subsidiairement, civilement responsables. »

Quant aux termes de « civilement responsables », appliqués aux ministres contrevenants, ils doivent être entendus, ainsi qu'il résulte des débats devant le Sénat, dans le sens de responsables jusqu'à concurrence de leur fortune. Nous nous rangerions volontiers sur ce point à l'avis de M. Edgar Allix qui, dans un article de la *Revue politique et parlementaire* (1), propose l'adoption d'un tarif de peines variant suivant le montant du préjudice causé au Trésor et suivant les fortunes des contrevenants.

En résumé, et en présence des dispositions insérées dans l'article 9 de la loi du 10 août 1922, en cas de dépassement de crédit ou d'augmentation de dépenses pris en violation des prescriptions de cette loi, la juridiction compétente sera celle du Sénat sur mise en accusation de la Chambre. La procédure est réglée par l'article 12, § 2, de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, complétée par les lois des 10 avril 1889 et 5 janvier 1918; les ministres mis en accusation par la Chambre sont jugés par le Sénat siégeant en Haute Cour de justice.

Nous ne pouvons qu'approuver les dispositions de l'article 9 de la loi de 1922 qui, mettant un terme aux controverses du passé, respectent nos principes constitutionnels en évi-

(1) Edgar Allix, *Le contrôle financier et les moyens de l'améliorer*, *Revue politique et parlementaire*, 10 mai 1922.

tant toute crainte de conflit entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Il n'y a désormais qu'un tribunal compétent, c'est le Sénat érigé en Haute Cour de justice, pour avoir à connaître d'un crime nettement défini, la forfaiture. Enfin, les sanctions qui peuvent intervenir sont elles-mêmes aisées à connaître; en premier lieu, les sanctions prévues par l'article 167 du Code pénal : dégradation civique avec toutes ses conséquences; en second lieu, la responsabilité civile et pécuniaire des contrevenants. Sur ce dernier point, en effet, aucun texte n'interdit au Sénat de prononcer des peines civiles et l'article 3 du Code d'instruction criminelle dispose que « l'action civile peut être poursuivie en même temps et devant les mêmes juges que l'action publique ».

Ainsi, grâce au jeu combiné des textes relatifs à la responsabilité des ministres et au contrôle des dépenses engagées, des sanctions relativement assez rapprochées des actes qui les ont fait naître pourront intervenir dans l'avenir. Sans attendre le vote de la loi de règlement et grâce à la communication des situations des dépenses engagées au 31 décembre et des rapports des contrôleurs, les commissions financières des deux Chambres seront à même de connaître rapidement la politique budgétaire des ministres. Grâce à cette publicité et à l'intervention dans des délais assez courts du contrôle parlementaire, nous pouvons espérer dans l'avenir voir disparaître la plus grande partie des abus regrettables du passé.

Nous avons successivement étudié le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées en France et les avantages de ce contrôle confié au pouvoir exécutif. Nous allons maintenant passer en revue toutes les lacunes ou imperfections de notre système de contrôle tel qu'il est institué par la loi

du 10 août 1922, en indiquant à l'occasion de chacune d'elles les améliorations qui nous paraîtraient susceptibles d'y être apportées, et qui seraient de nature à renforcer l'action ou à perfectionner le fonctionnement de cet organisme, pour le mettre à même de pouvoir rendre au pays tous les services qu'il attend de lui.

Pour l'exposé de cette partie critique nous avons cru devoir suivre l'ordre des articles de la loi du 10 août 1922, en indiquant à l'occasion de chacun d'eux les modifications, à notre avis, susceptibles d'être apportées dans leur texture, nous réservant, en terminant, de signaler dans des observations d'ordre général la voie dans laquelle doivent être recherchés les remèdes aux inconvénients que peut encore présenter le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées en France. Quelque intéressantes que soient, en effet, les améliorations apportées à l'organisation du contrôle depuis la loi du 26 décembre 1890 qui en a prévu la création, il est permis d'affirmer que le dernier mot n'est pas dit en la matière et que l'œuvre du législateur est assurément perfectible. D'ores et déjà, certaines lacunes apparaissent. Ce sont elles que nous nous efforcerons de mettre en lumière en signalant pour chacune d'elles les mesures qui nous paraissent propres à les faire disparaître, ou les améliorations susceptibles d'être apportées dans le fonctionnement d'un organisme que nous estimons indispensable à la bonne gestion des finances publiques.

II. Lacunes et améliorations possibles des dispositions de la loi du 10 août 1922.

La première question qui se pose immédiatement à nous est celle de savoir si le contrôle institué dans les divers

départements ministériels est suffisamment bien organisé pour mettre en œuvre les mesures récemment édictées par le Parlement.

Nous constatons, sur ce point, que la loi du 10 août 1922 s'est, en cette matière, arrêtée à une demi-mesure et qu'après avoir bien façonné la tête d'un organisme elle en a quelque peu négligé le corps lui-même. L'article 1^{er}, en effet, qui institue dans chaque ministère un service de comptabilité et de contrôle des dépenses engagées, se borne à décider que « l'organisation de chaque contrôle, en ce qui concerne la répartition et la désignation du personnel d'exécution, les locaux et le matériel de bureau, est arrêtée par le ministre des Finances après accord avec les ministres intéressés ».

Par suite, toutes les dispositions de la loi relatives à la nomination et au statut du contrôleur des dépenses engagées, tête de l'organisme, ne sauraient recevoir application pour les agents qui constituent le personnel d'exécution de ce service. Les contrôleurs des dépenses engagées, en effet, détachés dans les divers ministères, aussi éminents et consciencieux soient-ils, ne sauraient suffire à l'accomplissement d'une tâche qui est fort lourde et souvent délicate. Ils doivent, par suite, s'entourer de quelques agents de choix susceptibles de les décharger d'une partie de leur travail : avis sur les projets d'importance secondaire, étude des dossiers d'affaires sur lesquelles le contrôleur aura à se prononcer, expédition des affaires courantes, tenue des registres de comptabilité, établissement des situations..., fonctions quelque peu délicates et qui ne sauraient être confiées qu'à des agents ayant donné des preuves de connaissance étendue et de conscience professionnelle.

Or, qu'arrive-t-il dans la pratique? On conçoit que les administrations, voyant venir s'installer auprès d'elles un

contrôle financier dont elles admettent difficilement l'ingérence, ne mettent aucun empressement à fournir aux contrôleurs les moyens d'exercer sur leur gestion une vérification minutieuse et opérante, et se montrent rebelles, sinon hostiles à l'organisation d'un personnel d'exécution apte à rendre aux contrôleurs les services qu'ils pourraient en attendre.

Dans ces conditions, ou le personnel désigné n'est pas à la hauteur de sa tâche, ou si, par hasard, il en est autrement et si ces agents donnent toute satisfaction au contrôleur auprès duquel ils sont détachés, ils ont, en revanche, à supporter personnellement les brimades d'une administration qui leur reproche leur trop grand zèle financier.

Il en résulte une désertion de ces fonctions par ces agents, lesquels, bien que zélés et consciencieux, conservent cependant le souci d'un avancement qui, restant aux mains de leur chef hiérarchique, le ministre qu'ils contrôlent, leur serait difficilement accordé dans l'exercice de leur nouvelle mission.

C'est en raison de cet état de fait dont nous avons été à même de nous rendre compte, que dans l'intérêt des finances publiques, et si l'on désire vraiment avoir un contrôle des dépenses engagées efficace, le Parlement devrait, dans un avenir aussi rapproché que possible, s'occuper de ce personnel qui ne saurait rester plus longtemps sous la dépendance du ministre qu'il a mission de contrôler. Les arguments invoqués sur ce point en faveur des contrôleurs eux-mêmes, arguments développés à l'occasion de la nomination de ces fonctionnaires, conservent pour leurs adjoints toute leur force, et un jour viendra où les mesures prises pour la nomination des premiers devront être étendues aux autres sous peine de voir tarir le bon recrutement de ces agents.

Les dispositions relatives au choix et à la nomination des contrôleurs appellent aussi, de notre part, une observation. Ainsi que nous l'avons indiqué à l'occasion de l'étude approfondie que nous avons faite de la nomination de ces agents, nous ne pouvons que regretter que le Parlement n'ait pas cru devoir revêtir les contrôleurs des dépenses engagées de toute l'autorité nécessaire à l'accomplissement de leur tâche en leur reconnaissant le rang de directeur qui leur aurait permis de traiter sur un pied d'égalité avec les chefs de service des administrations centrales. On est vraiment étonné, en effet, de constater que ces agents ont pu, grâce à leur valeur personnelle, conserver un prestige bien peu en rapport avec la médiocrité de la situation qui leur est faite. Il nous est permis d'espérer que les contrôleurs des dépenses engagées, représentants du ministre des Finances et véritables collaborateurs des commissions financières des Chambres, seront avant peu élevés au rang qu'ils méritent de par leurs fonctions : la haute autorité morale et la conscience professionnelle dont ils font preuve dans l'accomplissement de leur mission. Le Parlement, qui, dans son désir de consolider la situation personnelle des contrôleurs et leur indépendance, a accentué leur caractère de délégué du ministre des Finances, se doit de leur reconnaître le rang de directeur.

Nous avons vu que les contrôleurs des dépenses engagées, de par leur caractère d'agents d'information du ministre des Finances, émettaient, à l'occasion d'un grand nombre de propositions, projets ou demandes, des avis motivés transmis à ce ministre en même temps que les actes auxquels ils se rapportent. On conçoit que pour la presque totalité de ces propositions ou demandes les avis des contrôleurs soient strictement et personnellement destinés au ministre des Finances. Néanmoins, dans l'intérêt d'une bonne politique

financière, les avis afférents à deux catégories de documents devraient, semble-t-il, être communiqués aux commissions financières des Chambres : ce sont les avis émis par les contrôleurs sur le projet de budget et les demandes de crédits additionnels de toutes sortes. Ce vœu a été exprimé par le Parlement dans le vote d'un projet de résolution présenté par M. Alfred Brard, le 30 novembre 1921, et ainsi conçu : « Le Sénat, conformément au rapport de sa commission des finances, invite le gouvernement à assurer la stricte application des lois relatives au fonctionnement du contrôle des dépenses engagées et à mettre à la disposition des commissions financières du Parlement les rapports d'ensemble des contrôleurs ainsi que les avis motivés sur le budget et sur les demandes de crédits additionnels. »

Cette mesure, si elle était adoptée, serait certainement de nature à permettre aux commissions financières de ramener dans nos finances un équilibre budgétaire sincère qui n'a que trop de tendance à se faire de plus en plus rare à notre époque. Les rapporteurs spéciaux des budgets de dépenses des divers départements ministériels pourraient, en effet, trouver dans les avis émis par les contrôleurs, les renseignements les plus utiles pour l'accomplissement de leur œuvre de compression des dépenses. C'est à la suite de considérations développées par le ministre des Finances et dans lesquelles il faisait valoir que le jour où ces avis seraient communiqués aux commissions financières, les contrôleurs, par la force des choses, se trouveraient peu à peu amenés à modérer leurs observations personnelles, qu'au surplus, les considérations politiques devaient échapper à ces agents, que le principe de cette communication ne fut pas admis. En dépit des arguments invoqués, nous persistons à penser, tout en respectant sur ce point le principe de la séparation des pou-

voirs, qu'en ce qui concerne les deux catégories de documents susindiquées, les avis des contrôleurs devraient être communiqués aux commissions financières des Chambres. Cette communication aurait pour effet de mettre entre les mains des rapporteurs spéciaux des budgets, des documents de grand intérêt qui leur permettraient de poursuivre activement, à bon escient et dans un délai moindre, l'œuvre de compression des dépenses pour laquelle ils sont unanimement loués.

Il est une autre lacune de la loi du 10 août 1922 que nous considérons comme particulièrement grave et dont nous avons fait mention dans des développements antérieurs. Il est regrettable, avons-nous dit, que la loi n'ait pas fait une obligation pour les ministres de communiquer, pour avis et approbation, aux contrôleurs des dépenses engagées, les projets d'arrêtés de répartition par articles et paragraphes des crédits votés par chapitres par le Parlement dans la loi de finances annuelle.

Ni les dispositions de l'article 4 de la loi du 10 août 1922 ni celles de l'article 5 ne sauraient rendre cette communication obligatoire. L'article 4 dispose, en effet : « Les contrôleurs des dépenses engagées donnent, au point de vue financier, leur avis motivé sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, contrats, mesures ou décisions soumis au contreseing ou à l'avis du ministre des Finances ainsi que sur les propositions budgétaires et les demandes de crédits additionnels de toute nature des départements ministériels auxquels ils sont attachés. »

Or, l'arrêté de répartition des crédits, pris en exécution des dispositions de l'article 60 du décret du 31 mai 1862, n'est, à aucun titre, soumis au contreseing ou à l'avis du ministre des Finances et ne constitue ni une proposition bud-

gétaire ni une demande de crédit, susceptible, à ce titre, d'être soumis à l'avis du contrôleur des dépenses engagées.

Par ailleurs, le simple visa du contrôleur ne saurait non plus être apposé sur ce document puisque l'article 5 de la loi du 10 août 1922 ne déclare ce visa obligatoire que pour tous décrets, arrêtés, contrats, mesures ou décisions émanant d'un ministre ou d'un fonctionnaire de l'administration centrale « et ayant pour effet d'engager une dépense ». Cet arrêté de répartition, qui n'engage aucune dépense, peut donc, à l'heure actuelle, être souverainement pris par le ministre auquel sont ouverts les crédits globaux. Par suite, les contrôleurs des dépenses engagées, chargés au premier chef de veiller à l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres, se trouvent, dans les différents départements ministériels, en présence de budgets de dépenses dont les crédits ont été librement répartis par les ministres sans qu'ils aient été appelés à se prononcer sur cette répartition. Leur rôle de contrôleurs de l'exécution des décisions parlementaires se trouve par là même singulièrement affaibli, et les principes mêmes de notre loi ne sont point respectés. Nous nous trouvons, à ce point de vue, en présence d'une contradiction de fait qui, nous l'espérons, disparaîtra avant peu grâce à l'intervention d'une disposition complémentaire à la loi du 10 août 1922.

Il est enfin une dernière lacune de la loi de 1922, lacune que nous croyons devoir signaler pour en terminer sur cette question. L'article 8 de cette loi dispose que « la présente loi est applicable aux établissements publics de l'État pourvus de l'autonomie financière dans les conditions qui seront déterminées par des instructions arrêtées par le ministre des

Finances après accord avec les ministres dont ces établissements relèvent. »

Ces dispositions, qui paraissent *a priori* devoir mériter à tous points de vue notre approbation, présentent le défaut d'être quelque peu théoriques. Les instructions du ministre des Finances auxquelles elles renvoient, en effet, et qui sont intervenues jusqu'à ce jour, se bornent à énumérer les divers établissements publics qui devront, désormais, soumettre leurs opérations aux contrôleurs des dépenses engagées attachés aux départements ministériels dont ces établissements relèvent. Mais, en pratique, étant donnée la tendance actuellement manifestée par le Parlement et qui a pour objet d'accroître sans cesse le nombre des établissements publics autonomes, il est presque matériellement impossible de pouvoir exercer un contrôle des dépenses engagées efficace dans ces établissements, avec les seuls agents faisant partie de ce cadre de contrôle.

Par ailleurs, un règlement complet destiné à fixer les conditions d'application de la loi aux établissements serait indispensable. Ce règlement devrait notamment préciser les règles spéciales à appliquer en matière de comptabilité des dépenses engagées aux opérations effectuées sur les ressources propres de ces établissements, opérations qui, en pratique, présentent des différences sensibles avec celles effectuées sur le budget de l'État.

Au surplus, quelles que soient les dispositions réglementaires qui interviennent, il est indéniable que le contrôle ne saurait être exercé dans tous les établissements publics avec les seuls contrôleurs des dépenses engagées en exercice. La création de nouveaux fonctionnaires a jusqu'à présent fait hésiter le Parlement à entrer dans une voie qui lui est cependant impérativement tracée par son vote antérieur, à savoir les dispositions de l'article 8.

Ayant été à même de nous rendre compte des économies considérables réalisées en matière de dépenses publiques, grâce à l'action des contrôleurs des dépenses engagées dans les divers départements ministériels, nous sommes convaincu que le surcroît de charges entraîné par les créations envisagées serait très largement compensé par les économies à réaliser sur les dépenses des établissements publics. Ces créations auraient certainement, en outre, pour effet de ramener dans les multiples petits budgets autonomes la saine pratique financière qui, grâce aux efforts des contrôleurs des dépenses engagées, commence à apparaître à nouveau dans le budget de l'État.

III. Des voies et moyens d'ordre général susceptibles d'améliorer le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées.

Nous avons, dans les développements antérieurs, successivement exposé ce qu'est le contrôle des dépenses engagées à notre époque et ce qu'il devrait être. Si l'on met à part les quelques réserves que nous avons cru devoir formuler au sujet des dispositions de la loi du 10 août 1922, il apparaît, en définitive, que le contrôle des dépenses engagées est en France un organe de contrôle préalable et préventif bien organisé dans l'ensemble et susceptible de rendre au pays les services qu'il doit en attendre. Pour porter un jugement définitif sur cet organisme, nous ne devons cependant pas perdre de vue que le contrôle des dépenses engagées ne constitue qu'un auxiliaire de deuxième plan; ce n'est qu'un des petits rouages d'une grande machine, et malgré son bon fonctionnement, celle-ci peut rester improductive si les autres rouages fonctionnent mal.

Le contrôle des dépenses engagées, en remplissant sa mission, ne saurait à lui seul suffire pour faire disparaître de notre politique financière les errements anciens si souvent critiqués. À côté et au-dessus de lui doit se superposer le rôle du Parlement. Il conviendrait que ce dernier, se rendant compte de ses devoirs, mît tout en œuvre pour s'efforcer de les remplir aussi consciencieusement que possible.

Grâce aux améliorations apportées par la nouvelle législation dans le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées, le Parlement possède actuellement les moyens de s'assurer de la stricte exécution de ses volontés. Par la communication des situations des dépenses engagées et des rapports des contrôleurs, les Chambres se trouvent à même de surveiller au jour le jour les actes financiers des ministres, et de prendre, le cas échéant, les mesures répressives prévues contre les administrateurs qui se sont montrés imprudents, incapables ou indignes.

Mais pour que l'État puisse retirer du fonctionnement du contrôle des dépenses engagées tous les avantages qu'on peut en attendre, il faudrait que le Parlement remplit avec conscience son rôle financier.

De graves critiques peuvent être formulées sur la façon dont les Chambres comprennent leur devoir en cette matière. Si nous croyons devoir les rappeler ici, c'est pour apporter un nouvel argument en faveur de notre thèse, à savoir que le contrôle des dépenses engagées est un organisme bien constitué, dont le fonctionnement mérite toute notre approbation, et que les critiques qui lui sont souvent adressées doivent, pour la plus grosse part, être rejetées sur le Parlement.

Et d'abord une des plus graves critiques qui peut être adressée au Parlement pour les difficultés qu'il suscite au

contrôle et au pays lui-même en matière financière, est la façon dont il remplit son rôle en ce qui concerne le vote du budget annuel. Une bonne politique financière ne s'accommode pas, en effet, de douzièmes provisoires et suppose un budget voté en temps normal. Or, si nous laissons de côté les années 1915-1916 et 1917, années de guerre dont les crédits furent votés au fur et à mesure des besoins, nous voyons que de 1900 à 1923, soit pour vingt et une années, quatre fois seulement la loi de finances fut votée avant le 1^{er} janvier de l'année à laquelle elle s'appliquait.

En voici du reste le relevé fort suggestif :

Années.	Nombre de douzièmes.	Date de la loi de finances.
1900.....	4	13 avril 1900.
1901.....	2	25 février 1901.
1902.....	3	30 mars 1902.
1903.....	3	31 mars 1903.
1904.....	»	30 décembre 1903.
1905.....	4	22 avril 1905.
1906.....	4	17 avril 1906.
1907.....	1	30 janvier 1907.
1908.....	»	31 décembre 1907.
1909.....	»	26 décembre 1908.
1910.....	4	8 avril 1910.
1911.....	7	13 juillet 1911.
1912.....	2	27 février 1912.
1913.....	7	30 juillet 1913.
1914.....	7	15 juillet 1914.
1915-1916-1917...	—	—
1918.....	6	29 juin 1918.
1919.....	8	12 août 1919.
1920.....	7	31 juillet 1920.
1921.....	4	30 avril 1921.
1922.....	»	31 décembre 1921.
1923.....	6	—

Tout a été dit sur les inconvénients des douzièmes. Il y a plus d'un siècle, un de nos ministres, le baron Louis, disait : « Les retards dans le vote des budgets ont les plus graves inconvénients; ils arrêtent toute amélioration possible des impôts, ils rendent illusoire le contrôle constitutionnel des Chambres sur les dépenses publiques et sont en même temps un obstacle à la marche libre et régulière de l'administration de l'État. »

Nous ne reviendrons pas sur ces inconvénients généraux unanimement connus. Nous n'examinerons les conséquences du vote du budget par douzièmes qu'au regard du fonctionnement du contrôle des dépenses engagées. Ce contrôle, pour être vraiment efficace, ne saurait, en effet, s'accommoder de douzièmes provisoires. Cette pratique, en ce qui concerne le contrôle des dépenses engagées, présente, en effet, deux graves inconvénients :

En premier lieu, elle entraîne dans la comptabilité des dépenses engagées, comme dans la comptabilité publique, les complications les plus fâcheuses.

Dès la promulgation de la loi portant fixation du budget général de l'exercice, les engagements, les ordonnancements et les paiements effectués au titre des douzièmes provisoires doivent faire l'objet d'une réimputation suivant la nouvelle nomenclature adoptée, opération qui nécessite un travail important et des difficultés assez sérieuses.

Souvent même, par suite des modifications apportées par le Parlement à la nomenclature budgétaire, les crédits affectés, au titre des douzièmes provisoires, à un chapitre spécial, doivent être répartis sur plusieurs chapitres de la nouvelle nomenclature; parfois, c'est le cas inverse qui se présente, et les crédits de plusieurs chapitres compris dans les douzièmes doivent être groupés en un nombre plus restreint de chapitres dans la nomenclature nouvelle.

Dès lors, les engagements et ordonnancements doivent faire l'objet d'une ventilation minutieuse et souvent délicate qui nécessite un certain délai et des difficultés très sérieuses : souvent, en effet, les précisions indispensables à ces opérations n'apparaissent pas très clairement et il faut rechercher, soit dans la discussion du projet de loi, soit dans les rapports spéciaux, la destination définitive donnée aux crédits par le Parlement pour procéder sûrement aux réimputations nécessaires pour respecter sa volonté.

Nous estimons, pour notre part, qu'un système qui est susceptible d'embrouiller la comptabilité des dépenses engagées ne saurait être un système capable de profiter au pays.

Au surplus, outre ces complications d'écritures, la pratique des douzièmes provisoires constitue un empêchement sérieux au fonctionnement même du contrôle des dépenses engagées. Chargé au premier chef de veiller à la stricte exécution des volontés du Parlement, le contrôle, durant la période de douzièmes, est dans l'impossibilité de remplir cette mission.

Le Parlement, en effet, en règle générale, se contente, durant cette période, de maintenir le *statu quo* en accordant au gouvernement pour le fonctionnement des administrations un ou plusieurs douzièmes du crédit de base accordé pour l'exercice précédent. Pendant toute cette période, les services sont comme paralysés; aucune vue générale, aucun projet d'ensemble, aucune mesure nouvelle ne peuvent intervenir. Il en résulte pour le contrôle des dépenses engagées une situation fort délicate et dans laquelle il se trouve placé pour des raisons indépendantes de sa volonté. Pour préciser sur ce point nos explications, nous exposerons le cas concret des passations de marchés, situation qui se présente, en pratique, à l'occasion du fonctionnement de la presque totalité des

services. Des observations analogues pourraient d'ailleurs être formulées au sujet des dépenses annuelles de missions, fouilles....

Lorsque le budget est voté en temps utile, avant l'ouverture de l'exercice auquel il s'applique, les services comptables doivent, sous la surveillance du contrôle, prendre toutes mesures utiles pour assurer une bonne gestion des crédits à eux dévolus. C'est ainsi que pour la majorité des dépenses de matériel, ils ont à se préoccuper dès l'ouverture de l'exercice de passer avec les particuliers ou les entreprises diverses, des adjudications ou marchés de travaux et de fournitures, dont le montant reste strictement limité aux crédits ouverts à cet effet. La passation de ces marchés a pour effet d'entraîner pour l'État des économies parfois considérables, consenties par les fournisseurs, eu égard aux quantités à livrer. Or, sous un régime de douzièmes, que se passe-t-il ?

Les crédits provisoires accordés ne représentant qu'un ou plusieurs douzièmes des crédits de base de l'exercice précédent, les services et le contrôle des dépenses engagées se trouvent en présence d'une situation de fait qui a tous les caractères d'un dilemme : ou bien les crédits accordés étant trop réduits (un douzième du crédit annuel), il ne peut être passé pour les travaux et fournitures aucun marché, les fournisseurs éventuels ne consentant pas à s'engager pour d'aussi faibles sommes ; ou bien il n'est pas tenu compte de la limite des crédits ouverts, et il est passé des adjudications ou marchés pour une année entière, et pour des sommes excédant les crédits votés.

Dans le premier cas, l'État perd le bénéfice de tous les rabais ou remises que feraient les entrepreneurs ou fournisseurs. Il est donc permis d'affirmer que la pratique des douzièmes empêche l'État de bénéficier d'économies qui

auraient été réalisées si le budget annuel avait été voté en temps utile.

Dans le second cas, si, ne tenant pas compte des crédits limitatifs ouverts, il est passé pour l'année entière des adjudications ou marchés, un danger non moins grave que le précédent peut se présenter : les administrations, en effet, faisant état du crédit de l'exercice précédent, crédit qui sert de base à l'élaboration et au vote des douzièmes provisoires, se croient fondées à passer des marchés applicables à l'année entière, pourvu que la dépense se maintienne dans la limite des crédits ouverts pour l'exercice précédent. Or, si, par là suite et au cours de la discussion du budget définitif, les crédits accordés sur ce chapitre subissent une réduction et deviennent inférieurs à ceux de l'année précédente, les adjudications et marchés ayant été conclus dans la limite de ces derniers, il en résultera un dépassement de crédit indépendant de la volonté des administrations.

Le contrôle des dépenses engagées, dont le rôle primordial est d'empêcher tout dépassement de crédit, ne saurait encourir la responsabilité d'un état de fait qu'il ne pouvait prévoir.

S'opposer à la passation des adjudications ou marchés aurait été de sa part une mauvaise politique financière puisqu'il n'aurait pas rempli son rôle d'économe des deniers de l'État ; approuver ces actes aurait constitué en quelque sorte l'approbation préalable d'un dépassement possible de crédit.

En résumé, nous estimons qu'un système qui embrouille la comptabilité publique, qui paralyse le contrôle des dépenses engagées et qui fait échec à la bonne gestion des deniers publics, est un système qui ne saurait en aucun cas profiter au Trésor. Nous espérons que le Parlement s'efforcera dans l'avenir de remplir consciencieusement son rôle en évitant,

dans toute la mesure du possible, la pratique des douzièmes provisoires.

Dans le même ordre d'idées, il serait à tous points de vue désirable que fût hâté l'apurement des comptes définitifs. Il conviendrait que la loi portant règlement définitif d'un budget intervînt à une date assez rapprochée de la clôture de l'exercice afférent à ce budget. S'il est exact qu'« on ne juge bien que les morts », comme l'a dit M. de Marcé, encore faudrait il que le jugement, en matière financière, n'intervînt pas de nombreuses années après la mort du budget, et notamment quatorze années après, comme cela s'est vu pour le budget de 1907, qui n'a été réglé législativement qu'en février 1921.

En matière de contrôle des dépenses engagées, un prompt apurement des comptes présenterait de sérieux avantages. Le contrôle trouverait en effet, dans les lois de règlement définitif, des indications précieuses de nature à permettre la réduction de certaines dotations budgétaires.

Cet apurement lui permettrait, en outre, de suivre de plus près les dépenses des exercices clos et périmés, qui échappent actuellement pour la plus grande part à tout contrôle, en raison de l'absence des états définitifs de restes à payer.

Une autre entrave au bon fonctionnement du contrôle des dépenses engagées résulte de la tendance, actuellement manifestée par les pouvoirs publics, à accroître sans cesse le nombre des établissements pourvus de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Ainsi que nous l'avons indiqué à l'occasion des critiques adressées aux dispositions de l'article 8 de la loi du 10 août 1922, le contrôle des dépenses engagées est pratiquement inexistant dans la majorité des établissements publics. Ces

établissements, en effet, sont pour la plupart alimentés par des subventions de l'État inscrites dans les chapitres des divers budgets ministériels. Ces subventions, de par leur nature, échappent à toute action efficace du contrôleur ; elles sont, en effet, obligatoirement allouées en conformité du vote du Parlement et le contrôle ne saurait à leur sujet formuler d'observations qu'au cas où il serait proposé d'engager à cet effet des dépenses au delà des crédits ouverts. En matière de subventions aux établissements publics, le visa du contrôle est en effet un « visa pour la disponibilité des crédits ».

Par ailleurs, les seuls contrôleurs des dépenses engagées en exercice, étant donnée la tâche fort lourde qui leur incombe dans les divers départements ministériels, ne sauraient, en outre, exercer un contrôle efficace dans tous les établissements publics existant.

Il en résulte que ces établissements échappent actuellement à tout contrôle pour ces deux raisons que le contrôle des dépenses engagées qui s'exerce sur le budget de l'État est inopérant pour les crédits de subvention et que pour les dépenses réelles corrélatives aux subventions accordées, ce contrôle n'est pas organisé. Deux remèdes à cet état de choses peuvent être envisagés : ou s'efforcer de supprimer tous les budgets annexes, comptes spéciaux, comptes hors budgets, budgets autonomes..., contraires aux règles de l'unité et de l'universalité du budget, ou organiser dans tous les services à budget autonome un contrôle des dépenses engagées véritablement opérant en créant, à cet effet, de nouveaux fonctionnaires.

Un inconvénient analogue au précédent résulte en pratique des crédits de délégation. Les ministres, en effet, titulaires de crédits ouverts au budget de leur ministère les emploient soit par ordonnances directes de paiement, soit par ordon-

nances de délégation. Les ordonnances directes sont celles émises au nom du créancier de l'État lui-même. Les ordonnances de délégation, au contraire, sont émises au nom des ordonnateurs secondaires, qui les monnayent en délivrant au nom des créanciers des mandats de paiement.

Or, cet usage des crédits délégués, très importants dans certains ministères puisqu'ils vont, comme pour l'Instruction publique, jusqu'aux deux tiers des dépenses budgétaires, constitue une entrave sérieuse au fonctionnement opérant d'un contrôle des dépenses engagées. Les pouvoirs des contrôleurs, en effet, ne s'exercent que sur les crédits gérés par le ministre lui-même, à l'exclusion de ceux qui sont mis à la disposition des ordonnateurs secondaires locaux.

En matière de dépenses de personnel, par exemple, nous avons vu, à l'occasion de l'étude des engagements, que le contrôleur des dépenses engagées était saisi au début de l'exercice d'un état détaillé dont le montant était égal au total des traitements du personnel en fonctions au 1^{er} janvier. Ces dépenses, qui constituent des dépenses permanentes, sont considérées comme engagées de plein droit dès le début de l'exercice sans que le contrôleur ait été appelé à se prononcer.

Qu'arrive-t-il, en pratique, au moment de l'ordonnancement ? Si ces dépenses sont payables par ordonnance directe, le contrôleur des dépenses engagées peut se livrer à un examen approfondi de l'ordonnance. Celle-ci, en effet, appuyée des pièces justificatives utiles (justifications prescrites par les nomenclatures du décret de 1862) permet de reconnaître l'exactitude de l'imputation de la dépense sur le crédit qui lui est affecté, la justification du service fait, l'ordonnancement au nom du véritable créancier... En cette matière, le contrôle peut être véritablement opérant.

Lorsque la dépense est effectuée par ordonnance de délégation, au contraire, l'examen de l'ordonnance ne permet de reconnaître que la disponibilité du crédit et l'exactitude de l'imputation de l'ordonnance. Bien qu'émise sur un chapitre déterminé et régulier, rien ne peut assurer que l'ordonnateur secondaire n'émettra pas sur cette ordonnance un mandat destiné à payer une dépense ne rentrant pas dans l'objet du crédit, ou un mandat destiné à payer une dépense sans justification du service fait.

On aperçoit sans peine les dangers que peut présenter l'usage des crédits délégués.

A notre avis, et en laissant de côté la question si vaste du contrôle d'exécution, un remède relativement simple pourrait être imaginé. Il suffirait, tout en conservant le système des crédits de délégation, qui présente en pratique de sérieux avantages de simplicité et de décentralisation, d'astreindre les services locaux, comme il en a été décidé pour les établissements publics, à un contrôle des dépenses engagées, contrôle qui pourrait être placé auprès du préfet, ordonnateur secondaire du département (1).

Nous croyons devoir signaler à ce propos l'intéressant effort fait par le ministère des Régions libérées pour organiser dans chaque préfecture un contrôle véritable des dépenses engagées sur les crédits ouverts à son budget. Ce ministère a prescrit la tenue par chaque ordonnateur relevant de lui d'une comptabilité des dépenses engagées analogue à celle qui est suivie dans les administrations centrales.

Le rôle du contrôleur des dépenses engagées est rempli normalement par le chef du service de la comptabilité du département ou, dans les départements les plus importants,

(1) R. Gervais, *Le contrôle des dépenses engagées*, Caen, 1906, p. 110.

par un agent spécial. C'est là un essai louable tenté pour l'extension d'un contrôle sérieux sur les opérations des ordonnateurs secondaires et dont nous ne pouvons que féliciter le ministère des Régions libérées.

Une dernière mais non moins grave critique peut être adressée au Parlement sur la façon dont il comprend et remplit son rôle primordial : le vote des lois. Dans de trop nombreux cas, en effet, les Chambres votent des dispositions législatives sans s'inquiéter des conséquences que celles-ci seront susceptibles d'entraîner pour les finances publiques, et des dépenses qui pourront résulter de leur mise à exécution. Avant tout vote de dispositions nouvelles, le Parlement devrait se préoccuper du coût possible des mesures qu'il a l'intention d'édicter. Trop souvent, en effet, l'application de ces mesures constitue par la suite, pour les finances publiques, une charge écrasante, qui, si elle avait été simplement entrevue à l'origine, aurait dans bien des cas suffi à faire ajourner les nouvelles dispositions projetées.

De nombreux exemples pourraient être cités en cette matière, nous n'en rappellerons qu'un, relativement récent, et dont les conséquences commencent, à l'heure actuelle, à effrayer le Parlement lui-même qui, lié par son propre vote, se trouve impuissant à en limiter les effets.

L'article 71 de la loi du 30 avril 1921 dispose : « Indépendamment des congés de maladie avec traitement, prévus par les lois et règlements en vigueur, il peut être procédé, en vue de protéger l'enfance, à la mise en congé avec traitement intégral pendant trois ans, et avec demi-traitement pendant deux ans, des membres du personnel de l'enseignement primaire et secondaire et de l'enseignement technique atteints de tuberculose ouverte ou d'une maladie mentale.

Ces congés seront accordés et renouvelés par période de six mois, soit sur la demande des intéressés, soit d'office. »

Sans discuter en aucune façon la légitimité d'une telle mesure il nous est cependant permis d'en constater les résultats et d'en apprécier les conséquences.

Durant les années 1921 et 1922, l'application de ces dispositions a entraîné des demandes de crédits supplémentaires dont le montant fut supérieur aux crédits primitifs alloués à cet effet.

Le fait que de nouveaux bénéficiaires viennent continuellement s'ajouter aux anciens incite à penser que les crédits annuellement accordés devront, pour faire face aux dépenses de l'espèce, être considérablement augmentés chaque année, durant une période qui ne saurait être inférieure à cinq ans, à dater de 1921.

Au surplus, les mesures prises en faveur des membres de l'enseignement sont, à juste titre, sollicitées par d'autres catégories de fonctionnaires, et, par la loi du 30 juin 1923 (art. 83), le bénéfice des congés de longue durée vient d'être étendu au personnel des postes, télégraphes et téléphones.

Il nous est permis d'affirmer que si le Parlement, avant de voter une telle disposition, avait simplement entrevu les charges considérables qu'elle entraînerait pour les budgets futurs, quelque légitime qu'elle apparaisse, il n'aurait sans doute pas hésité à en ajourner pour le moins l'exécution jusqu'à ce que nous soyons entrés dans une période de plus grande prospérité financière.

L'application de ces mesures est une source de crédits supplémentaires que le contrôle des dépenses engagées est impuissant à réprimer.

Le Parlement s'est engagé dans une voie dans laquelle il est obligé de continuer à avancer sans que le contrôle des

dépenses engagées puisse, de quelque façon que ce soit, limiter les effets qui résulteront du vote initial du Parlement.

Commission du contrôle des dépenses engagées. — Dans une étude des améliorations possibles du contrôle des dépenses engagées et des voies et moyens à rechercher pour assurer à cet organisme son meilleur rendement, il est une question qu'on ne saurait passer sous silence, c'est celle de la Commission des contrôleurs des dépenses engagées. Cette question, qui pourrait à elle seule faire l'objet d'un important travail, ne saurait ici recevoir les développements qu'elle comporte. Nous nous bornerons à signaler les avantages qu'on pourrait en retirer pour assurer une action véritablement opérante des contrôleurs des dépenses engagées.

La mise en œuvre des attributions très étendues que la loi du 10 août 1922 a conférées à ces fonctionnaires exigeait un complément d'organisation du contrôle. Au moment où les efforts communs du gouvernement et des Chambres viennent de renforcer et d'étendre le contrôle qui s'exerce sur les engagements de dépenses, il importe que les agents chargés d'en assurer le fonctionnement ne restent pas isolés les uns des autres dans leurs ministères respectifs, interprétant chacun les règlements suivant leurs conceptions ou leurs tendances personnelles. Il convient, en un mot, que les contrôleurs aient entre eux des communications et des échanges de vues fréquents : l'unité de méthode et de jurisprudence, la coordination des efforts, sont indispensables pour permettre aux prescriptions nouvelles de produire tout leur effet utile. Il est non moins essentiel, par ailleurs, que les contrôleurs demeurent en complet accord avec l'Administration des finances qui a la mission supérieure de veiller à l'application des principes et des règles budgétaires.

C'est en vue d'établir cette coordination et cette liaison nécessaire qu'est intervenu le décret du 30 septembre 1922 qui, abrogeant le décret antérieur du 31 août 1911, institue une commission permanente du contrôle des dépenses engagées.

Le décret du 30 septembre 1922 dispose en son article 1^{er} que les contrôleurs des dépenses engagées attachés aux différents ministères siégeront en commission au moins une fois tous les trois mois sous la présidence du ministre des Finances (en pratique et depuis la création du nouveau sous-secrétaire d'État aux finances, c'est à lui qu'est confiée la présidence de cette commission).

Les attributions de cette commission sont fort étendues ; elles sont définies par l'article 2 du même décret : « La Commission du contrôle des dépenses engagées a pour objet d'assurer l'unité de méthode et la communauté de vues dans l'exercice de ce contrôle. Elle étudie les conditions et modalités d'application des dispositions législatives ou réglementaires intéressant le contrôle des dépenses engagées. Elle propose les mesures de nature à en améliorer le fonctionnement et en accroître l'efficacité. Elle donne son avis sur toutes les questions concernant la sauvegarde des finances publiques au sujet desquelles le ministre des Finances la consulte.

» Elle examine les affaires dont les contrôleurs ont eu à connaître individuellement et qui sont susceptibles d'intéresser plusieurs départements ministériels. Elle recueille les observations des contrôleurs, coordonne leurs informations, recherche des solutions particulières ou communes. »

Ces dispositions succinctes et claires appellent de notre part peu d'observations. A première vue apparaissent tous les avantages qu'une telle commission est susceptible de

procurer pour le bon fonctionnement d'un contrôle des dépenses engagées. L'application de ces dispositions nous permet d'espérer les plus heureux effets.

Les réunions périodiques auront pour résultat de permettre aux divers contrôleurs de se connaître, au lieu de rester isolés les uns des autres dans leurs ministères respectifs. Des discussions ou échanges de vues fréquents qu'ils pourront avoir résultera une unité de méthode et de jurisprudence pour toutes les opérations relatives aux dépenses de l'État. Au surplus, certaines dépenses intéressent souvent plusieurs départements ministériels qui concourent à en solder le montant. On concevrait difficilement qu'à l'occasion d'une affaire de cette nature, un contrôleur des dépenses engagées, étant données ses conceptions particulières, émit sur la question un avis diamétralement opposé à celui de son collègue d'un autre département ministériel.

Ces dispositions, qui sont unanimement approuvées, présentent cependant, à notre avis, une lacune. Il serait désirable qu'une nouvelle disposition intervint pour obliger les contrôleurs des dépenses engagées à saisir la commission de toutes les questions à l'occasion desquelles ils ont cru devoir refuser leur visa. La commission serait alors tenue de formuler un avis motivé sur cette affaire, avis qui serait immédiatement transmis au ministre des Finances avant intervention de sa décision. Ces avis, formulés par la commission après discussion en séance, auraient vis-à-vis du ministre des Finances une plus grande portée que ceux émis par les contrôleurs, auteurs des observations primitives. Il nous est permis d'espérer que ce ministre, en présence des observations de la commission, hésiterait, plus qu'il ne le fait à l'heure actuelle, à donner raison à un de ses collègues contrairement à l'avis du contrôleur des dépenses engagées

détaché auprès de ce dernier. Au surplus, et pour mettre le Parlement à même de juger l'affaire en dernier ressort, il serait loisible de faire une obligation pour la commission de rédiger annuellement un rapport relatant les espèces à l'occasion desquelles elle aurait été requise de se prononcer.

De ces rapports issus des communications et discussions subséquentes, dans lesquelles chaque contrôleur aurait apporté le fruit de son expérience personnelle, se dégagerait peu à peu une jurisprudence qui constituerait, par la suite, un véritable code du contrôle qui pourrait, le cas échéant, permettre à tous les contrôleurs des dépenses engagées d'adopter une solution identique dans toutes les espèces susceptibles de se reproduire dans les différents départements ministériels.

CONCLUSION

Parvenu au terme de notre exposé relatif à l'organisation et au fonctionnement du contrôle des dépenses engagées, nous pouvons nous rendre compte des progrès successivement accomplis en cette matière, et mesurer tout le chemin parcouru depuis la loi du 26 décembre 1890 qui a, pour la première fois, posé le principe de la comptabilité des engagements de dépenses, jusqu'à la loi du 10 août 1922, aboutissement de toute l'évolution.

La loi de 1922 a consacré de telles améliorations sur le passé que la plupart des critiques adressées au contrôle des dépenses engagées ont été réduites à néant par les nouvelles dispositions. Nous n'avons certes pas la prétention d'affirmer que l'œuvre du législateur est une œuvre parfaite et que cette loi doit rester intangible. Nous avons nous-même indiqué, dans des développements antérieurs, les points sur lesquels elle s'avérait, à notre avis, insuffisante. Il faut néanmoins reconnaître que la loi de 1922 a marqué un grand pas en avant dans la voie de l'accroissement du contrôle parlementaire des finances, et par là elle vaudra ce que vaudra le contrôle parlementaire.

Le contrôle des dépenses engagées peut, à l'heure actuelle, fonctionner à la satisfaction générale. Les agents qui en sont chargés, nous avons été à même de le constater, remplissent

très consciencieusement leur devoir; il appartient au Parlement d'agir de même. Un double remède apparaît, sur ce point, dès à présent indispensable : revenir aux anciennes traditions des assemblées qui votaient en même temps le budget de l'exercice suivant et le règlement de l'exercice clos précédent, et créer une mentalité nouvelle aux parlementaires en leur montrant toute la portée des questions financières qu'ils paraissent avoir trop de tendance à négliger.

Si le Parlement sait faire respecter par les ministres et administrateurs l'accomplissement de leurs devoirs budgétaires, il n'est pas douteux qu'il en découlera une prompte restauration des finances intérieures de la France.

L'application de la loi du 10 août 1922, nous en avons la conviction, sera féconde en résultats pour le contrôle des finances publiques. Nous attendons de la réalisation de ces mesures les plus heureux effets au point de vue de la préparation des budgets futurs et de la gestion économique des crédits votés.

Vu : *Le Président de la Thèse,* Vu : *Le Doyen,*
G. PIROU. L. DUGUIT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Bordeaux, le 7 août 1923.
Pour le Recteur de l'Académie :
Le Doyen délégué,
C. SIGALAS.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs (Délibération de la Faculté du 12 août 1879).

ANNEXES

ANNEXE I

Depuis que nous avons terminé notre travail est intervenu le décret prévu par la loi du 10 août 1922. Ce décret, en date du 15 juin 1923, abrogeant les dispositions du décret du 14 mars 1893, précise les modalités d'application de la loi précitée et fixe les détails de la comptabilité des dépenses engagées.

Les dispositions très claires de ce décret nous dispenseront de tout commentaire. Elles ne sauraient d'ailleurs modifier, quant au fond, les explications insérées dans notre travail. Nous croyons devoir préciser un seul point sur lequel elles se trouvent en contradiction avec nos développements antérieurs : désormais les termes de dépenses permanentes ont vécu ; l'article 5 du décret du 15 juin 1923 stipule, en effet, qu'il convient de considérer comme régulièrement engagé dès le début de l'exercice « le montant, évalué pour toute l'année, des dépenses qui résultent directement et sans l'intervention d'une décision administrative, de l'application de dispositions législatives ou réglementaires ».

Si les termes sont modifiés, on le voit, l'idée reste la même et l'on n'aperçoit pas les raisons qui ont conduit le ministre des Finances à remplacer les termes de dépenses permanentes par ceux de dépenses résultant de l'application des lois ou règlements. Peut-être a-t-on estimé nécessaire une précision sur ce point, et nous ne saurions, en cette matière, soulever d'objections contre une disposition qui, identique quant au fond, ne modifie que les termes d'une notion qui reste la base même de toute comptabilité des dépenses engagées.

ANNEXE II

TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES RELATIFS AU CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

Loi du 26 décembre 1890, art. 59. — Décret du 14 mars 1893. — Loi du 28 décembre 1895, art. 52. — Loi du 30 mars 1902, art. 78. — Loi du 31 mars 1903, art. 53. — Loi du 26 décembre 1908, art. 39. — Loi du 13 juillet 1911, art. 147, 148, 149, 150, 151. — Décret du 31 août 1911. — Décret du 2 juillet 1912. — Décret du 6 octobre 1912. — Loi du 31 mars 1917, art. 12. — Loi du 30 juin 1919, art. 7. — Loi du 12 août 1919, art. 37. — Loi du 30 septembre 1919, art. 13. — Loi du 29 juin 1920, art. 10. — Loi du 30 avril 1921, art. 40, 41, 42. — Loi du 10 août 1922. — Décret du 30 septembre 1922. — Décret du 15 juin 1923.

Loi du 26 décembre 1890.

Article 59. — Dans chaque ministère, il sera tenu une comptabilité des dépenses engagées.

Les résultats de cette comptabilité seront fournis mensuellement à la Direction générale de la comptabilité publique.

Un décret rendu sur la proposition du ministre des Finances déterminera les formes de cette comptabilité.

Décret du 14 mars 1893.

(*J. off.* du 15 mars 1893.)

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

Vu l'article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890, ainsi conçu :

« Dans chaque ministère, il sera tenu une comptabilité des dépenses engagées.

» Les résultats de cette comptabilité seront fournis mensuellement à la Direction générale de la comptabilité publique.

» Un décret rendu sur la proposition du ministre des Finances déterminera les formes de cette comptabilité. »

Sur le rapport du ministre des Finances,

DÉCRÈTE :

Article premier. — Les dépenses de chaque ministère sont permanentes ou éventuelles.

Les premières se reproduisent indéfiniment chaque année tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier les décisions antérieures qui les ont autorisées.

Les secondes sont celles dont la durée et l'imputation sur un ou plusieurs exercices déterminés sont prévues par l'acte même qui les autorise.

Art. 2. — Avant d'être engagée, c'est-à-dire de recevoir un commencement d'exécution, toute dépense éventuelle doit faire l'objet d'une autorisation.

Art. 3. — Dans chaque ministère, un agent désigné par le ministre et placé sous son autorité directe est chargé de contrôler l'emploi des crédits.

Art. 4. — Les propositions ayant pour conséquence d'engager des dépenses nouvelles ne sont soumises à l'approbation du ministre qu'après avoir été visées par le chef du service du contrôle.

En cas d'objections, le contrôleur présente au ministre son avis qui ne peut être motivé que sur l'imputation demandée, sur la disponibilité du crédit et sur l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation.

Art. 5. — Toute proposition entraînant une dépense doit, après avoir été approuvée par le ministre ou son délégué, être immédiatement communiquée au contrôleur qui en prend note sur un registre spécial, tenu pour chaque exercice par chapitre et article du budget.

Art. 6. — Le contrôleur suit, sur un carnet dit « Carnet des dépenses engagées », l'emploi et la disponibilité des crédits ouverts par le budget, par des lois spéciales et par des décrets.

Ce carnet est tenu par exercice au moyen d'états et relevés fournis par les divers services qui administrent les crédits, ainsi que des renseignements consignés sur le registre ouvert en exécution de l'article 5 ci-dessus. Il indique, par chapitre et par article, le montant du crédit primitif et les modifications successives qui peuvent y être introduites. Le compte ouvert à chaque crédit présenté dans des colonnes distinctes :

- 1° Les dépenses permanentes ;
- 2° Les dépenses éventuelles résultant d'autorisations antérieures au 1^{er} janvier ;
- 3° Les dépenses éventuelles autorisées dans le cours de l'année.

Le carnet comprend pour mémoire, dans des colonnes spéciales, le montant des remboursements ou reversements qui viendront ultérieurement atténuer les dépenses inscrites comme engagées sur certains articles ou chapitres du budget.

En principe, et sauf les exceptions qui seront déterminées par les instructions que prévoit l'article 11 ci-après, les dépenses permanentes sont inscrites comme engagées dès le commencement du mois de janvier; quant aux dépenses éventuelles, elles ne le sont qu'au fur et à mesure des actes qui les autorisent.

Art. 7. — Les augmentations ou les diminutions, tant sur les dépenses permanentes que sur les dépenses éventuelles qui modifient les évaluations primitives, donnent lieu, dès qu'elles sont reconnues, à des inscriptions complémentaires ou rectificatives dans la comptabilité des dépenses engagées.

Art. 8. — Le 25 de chaque mois, les ministres adressent au ministère des Finances (Direction générale de la comptabilité publique) un état présentant, par chapitre du budget, la situation au dernier jour du mois précédent :

D'une part, des crédits ouverts par la loi de finances de l'exercice, par des lois spéciales et par des décrets ;

D'autre part, des dépenses engagées avec les distinctions ci-après :

Dépenses permanentes ;

Dépenses éventuelles ;

Dépenses dont le montant, déjà compris sous les paragraphes 1 et 2 qui précèdent, doit être remboursé par d'autres services, avec la distinction par service débiteur.

Art. 9. — Les autorisations de dépenses qui doivent avoir leur effet sur plusieurs exercices consécutifs sont enregistrées, dans chaque ministère, sur un carnet spécial. Les 25 janvier et 25 juillet de chaque année, il est fourni au ministère des Finances un relevé, par exercice et par chapitre, des dépenses engagées sur les exercices à venir.

Art. 10. — Un service du contrôle des dépenses engagées est organisé auprès du gouverneur général de l'Algérie suivant les règles tracées par le présent décret. Le fonctionnaire désigné comme contrôleur par le gouverneur général tient les registres et carnets prévus par les articles 5, 6 et 9. Des états conformes à celui dont il est question à l'article 8 sont adressés, le 20 de chaque mois, aux divers départements ministériels.

Art. 11. — Des instructions concertées entre les ministres intéressés et le ministre des Finances détermineront la forme des états et relevés qui seront fournis au service du contrôle pour la formation des

carnets prévus aux articles 6 et 9 ci-dessus, les règles à appliquer pour la classification et le mode d'évaluation des dépenses permanentes et des dépenses éventuelles, et les autres détails d'exécution du présent décret.

Art. 12. — Le présent décret entrera en vigueur à partir de l'année 1893. Les états prévus par l'article 8 seront fournis pour la première fois au ministre des Finances le 25 juillet prochain.

Art. 13. — Le ministre des Finances est chargé, concurremment avec les ministres des autres départements, de l'exécution du présent décret qui sera inséré au *Journal officiel* et au *Bulletin des lois*.

Fait à Paris, le 14 mars 1893.

Signé : CARNOT.

Par le Président de la République,

Le Ministre des Finances,

Signé : P. TIRARD.

Loi du 28 décembre 1895.

Article 52. — L'état de la situation des dépenses engagées au 31 décembre de la dernière année expirée sera distribué aux Chambres en même temps que le projet de loi de finances.

Loi du 30 mars 1902.

Article 78. — La nomination des contrôleurs des dépenses engagées dans chaque ministère est faite conjointement par le ministre intéressé et par le ministre des Finances.

Loi du 31 mars 1903.

Article 53. — L'article 78 de la loi de finances du 30 mars 1902 est modifié comme il suit :

Le contrôleur des dépenses engagées dans chaque ministère est nommé par décret contresigné par le ministre des Finances et par le ministre intéressé.

Le contrôleur des dépenses engagées adresse ses avis directement et en double exemplaire au ministre des Finances et au ministre dans les services duquel il exerce son contrôle. Les états de nouvelles créances constatées en addition des restés à payer d'un exercice devront, préa-

blement à toute demande de crédits spéciaux, être visés par le contrôleur des dépenses engagées qui vérifiera notamment l'exactitude de l'imputation de la dépense.

Loi du 26 décembre 1908.

Article 39. — A la fin de chaque trimestre, les contrôleurs des dépenses engagées adressent au ministre des Finances et au ministre intéressé, en même temps que la situation des crédits des chapitres pour le dernier mois, un tableau des suppléments de crédits que l'état des engagements de dépenses peut rendre nécessaire au cours de l'exercice.

Les demandes de crédits supplémentaires adressées au ministère des Finances seront accompagnées de l'avis du contrôleur.

Loi de finances du 13 juillet 1911.

Article 147. — Les contrôleurs des dépenses engagées ne peuvent être chargés d'aucun service comportant engagement ou liquidation des dépenses.

Lorsque des propositions d'engagement sont soumises à leur visa, ils les examinent au point de vue de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les budgets d'autres départements ministériels. Si les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur refuse son visa.

En cas de désaccord avec le département ministériel auquel il est attaché, le contrôleur des dépenses en réfère au ministre des Finances.

Art. 148. — Les contrôleurs des dépenses engagées donnent leur avis sur les projets de décret, d'arrêtés ou de décisions soumis au contreseing du ministre des Finances.

Ils reçoivent communication de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses et de l'emploi des crédits, y compris les états de liquidation et les demandes d'ordonnancement. Ils visent les ordonnances de délégation et de paiement.

Art. 149. — Est modifiée comme il suit la dernière phrase de l'article 53 de la loi de finances du 31 mars 1903 :

« L'état nominatif des créances restant à payer en fin d'exercice est

visé par le contrôleur des dépenses engagées qui vérifie notamment l'exactitude de l'imputation de la dépense. Il en est de même des états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer, lesquels sont visés et vérifiés préalablement à toute demande de crédits spéciaux. »

Art. 150. — Dans chaque département ministériel où il existe un corps de contrôle financier, ce corps est chargé de suivre l'exécution du budget. Dans les départements ministériels où ce corps n'est pas constitué, le contrôle de l'exécution du budget sera assuré dans les conditions qui seront déterminées par un règlement d'administration publique rendu sur la proposition du ministre intéressé et du ministre des Finances dans la limite des crédits ouverts au budget.

La compétence des corps de contrôle s'étend sur toutes les opérations administratives, tant de l'Administration centrale que des services extérieurs.

Ils veillent à l'observation des lois, des décrets et des décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement des différents services ; ils signalent les abus, les erreurs et les fautes, recherchent les économies à réaliser et proposent les améliorations à apporter dans l'organisation administrative du département ministériel.

Art. 151. — Chaque année, le contrôleur des dépenses engagées, d'une part, le corps du contrôle, d'autre part, établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont eu à présenter. Ces rapports, ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées, sont communiqués par chacun des départements ministériels au ministre des Finances.

Décret du 31 août 1911.

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

Vu l'article 59 de la loi du 26 décembre 1890,

Vu l'article 78 de la loi du 30 mars 1902,

Vu l'article 53 de la loi du 31 mars 1903,

Vu l'article 39 de la loi du 26 décembre 1908,

Vu les articles 147, 148, 149, 150 et 151 de la loi du 13 juillet 1911.

Sur le rapport du ministre des Finances,

DÉCRÈTE :

Article premier. — Les contrôleurs des dépenses engagées, attachés aux différents ministères, se réunissent tous les trois mois en commission

au ministère des Finances, sous la présidence du directeur général de la comptabilité publique.

Art. 2. — La commission recherche et propose les mesures propres à assurer d'une façon exacte et uniforme l'application des diverses dispositions législatives qui concernent le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées, notamment des articles 147, 148 de la loi du 13 juillet 1911.

Elle examine les affaires dont les contrôleurs ont eu à connaître individuellement et sur la solution desquelles ils ont été en désaccord avec les départements ministériels. Elle étudie les questions se rattachant au contrôle des dépenses engagées, dont elle est saisie par des membres, et, d'une manière générale, toutes celles sur lesquelles le ministre des Finances provoque son avis.

Art. 3. — Indépendamment des réunions trimestrielles prévues à l'article 1^{er}, la commission peut, en cas d'urgence, être convoquée par le président, toutes les fois qu'il le juge utile.

Art. 4. — L'un des contrôleurs des dépenses engagées remplit les fonctions de secrétaire.

Art. 5. — Le ministre des Finances et chacun des autres ministres en ce qui le concerne sont chargés de l'exécution du présent décret qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des lois*.

Fait à Rambouillet, le 31 août 1911.

A. FALLIÈRES.

Décret du 2 juillet 1912.

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

Vu l'article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890,

Vu l'article 53 de la loi de finances du 31 mars 1903,

Vu les articles 147, 148, 149, 150 et 151 de la loi de finances du 13 juillet 1911,

DÉCRÈTE :

Article premier. -- Les contrôleurs des dépenses engagées, momentanément empêchés de remplir leurs fonctions par suite de congé, maladie ou de toute autre cause, pourront être suppléés, sous leur responsabilité, par un fonctionnaire présenté par eux à l'agrément du ministre des Finances et du ministre intéressé.

Art. 2. — Nul ne peut, même à titre temporaire, cumuler les fonc-

tions de suppléant d'un contrôleur des dépenses engagées et de chef d'un service comportant engagement ou liquidation de dépenses.

Art. 3. — Les ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des lois*.

Fait à Paris, le 2 juillet 1912.

A. FALLIÈRES.

Rapport au Président de la République française.

Paris, 5 octobre 1912.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

Les articles 150 et 151 de la loi du 13 juillet 1911 disposent que, dans les départements ministériels où il existe un corps de contrôle, ce corps est chargé de suivre l'exécution du budget. Il rédige chaque année un rapport d'ensemble résumant ses constatations relatives au dernier exercice écoulé. Ce rapport, ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées, est communiqué au ministre des Finances.

Ces dispositions sont appliquées pour la première fois au budget dont l'exécution vient de prendre fin. L'heure me paraît venue d'assurer en ce qui me concerne, par des mesures appropriées, l'utilisation des travaux dont je vais être saisi. Rien ne serait plus dommageable ni plus contraire aux intentions du Parlement que de ne pas donner aux prescriptions nouvelles le maximum d'efficacité pratique.

En raison de leur étendue et de la multiplicité des observations qu'ils contiennent, les rapports des corps de contrôle ne m'ont paru pouvoir être examinés utilement que par une commission réunissant des compétences diverses. Les chefs des cinq corps de contrôle y ont leur place marquée; en même temps qu'ils représenteront leur département ministériel, ils trouveront, dans une collaboration commune, l'occasion de comparer leurs méthodes, et ces rapprochements ne sauraient manquer d'être profitables à l'exercice de leurs missions respectives. Il n'est pas moins intéressant, au moment où le Parlement vient de leur confier la tâche de suivre l'exécution du budget, d'établir un contact direct entre les corps de contrôle et l'Administration des finances qui est plus spécialement chargée de surveiller l'emploi des deniers publics.

J'ai cru devoir associer également aux travaux de la Commission des membres du Conseil d'État, dont la pratique des questions adminis-

tratives sera très précieuse, ainsi que les membres de la Cour des comptes. Ces hauts magistrats y apporteront l'expérience acquise au cours de leurs investigations. Les constatations faites sur place, dont ils prendront connaissance, éclaireront et compléteront les constatations que leur permet de faire l'examen des pièces, et c'est en coordonnant ainsi des différents contrôles que l'on peut espérer leur faire produire tout leur effet.

Tel était l'esprit du décret qui a institué des réunions périodiques entre les contrôleurs des dépenses engagées, de même que des décrets relatifs aux référés et au rapport public de la Cour. La mesure que j'ai l'honneur, Monsieur le Président, de soumettre à votre haute approbation s'inspire du même souci d'organisation méthodique du contrôle. J'ai la ferme conviction qu'elle répond aux vœux du Parlement et qu'elle constitue une garantie nouvelle et précieuse de la bonne gestion des ressources de l'État.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'hommage de mon profond respect.

Le Ministre des Finances,
L.-L. KLOTZ.

Décret du 6 octobre 1912.

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

Vu l'article 151 de la loi du 13 juillet 1911.

Sur le rapport du ministre des Finances,

DÉCRÈTE :

Article premier. — Il est institué au ministère des Finances une commission permanente chargée de suivre les rapports présentés annuellement par les corps de contrôle financier, en exécution de l'article 151 de la loi de finances du 13 juillet 1911.

Art. 2. — Cette commission se compose :

Du représentants du Conseil d'État et de la Cour des comptes,

Du directeur général de la comptabilité publique,

Du directeur du contrôle et de la comptabilité au ministère de l'Intérieur,

Du directeur du contrôle au ministère de la Guerre,

Du directeur du contrôle au ministère de la Marine,

Du directeur du contrôle au ministère des Colonies,

Du chef de service de l'Inspection générale des finances.

Un maître des requêtes au Conseil d'État, un conseiller référendaire à la Cour des comptes et un inspecteur des finances sont adjoints à la commission en qualité de rapporteurs. Ils ont voix délibérative pour les affaires qu'ils sont chargés de rapporter.

Un décret rendu sur la proposition du ministre des Finances désignera le président et les membres de ladite commission.

Art. 3. — Les rapports annuels des corps de contrôle sont présentés au plus tard le 15 octobre; un exemplaire en est immédiatement transmis au ministre des Finances sous le timbre de la commission prévue à l'article 1^{er}.

Art. 4. — Avant le 15 avril de l'année suivante, chacun des ministres intéressés adresse au ministre des Finances, en double expédition, un exposé détaillé des mesures prises et des réformes mises à l'étude ou déjà réalisées pour donner satisfaction aux observations présentées par les corps de contrôle dans leur précédent rapport annuel. Il y joint une ampliation des instructions adressées aux services et fait connaître l'état des questions déjà examinées dans les exposés antérieurs et dont la solution était encore en suspens.

Art. 5. — Il est adressé au ministre des Finances des rapports semestriels faisant connaître l'état des travaux de la commission et signalant les faits de nature à affecter la bonne gestion des finances publiques.

Art. 6. — Des arrêtés du ministre des Finances régleront le fonctionnement de la commission prévue à l'article 1^{er}.

Art. 7. — Le ministre des Finances et les ministres de l'Intérieur, de la Guerre, de la Marine et des Colonies sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret.

Fait à Loupillon, le 6 octobre 1912.

A. FALLIÈRES.

Loi du 31 mars 1917.

Article 12. — Les rapports des contrôleurs des dépenses engagées et du corps de contrôle sur l'exécution du budget de chaque ministère, spécifiés à l'article 151 de la loi du 13 juillet 1911, seront communiqués aux commissions des finances des deux Chambres (*J. off.*, 1^{er} avril 1917).

Loi du 30 juin 1919.

Article 7. — Le rapport d'ensemble que le contrôleur des dépenses engagées de chaque ministère présente annuellement sur le budget du dernier exercice écoulé, en conformité de l'article 151 de la loi du 13 juillet 1911, est établi par chapitre budgétaire et par ligne de recettes.

Loi du 12 août 1919 portant fixation du budget ordinaire de 1919.

Article 37. — Par dérogation aux dispositions de l'article 53 de la loi du 31 mars 1903, le contrôleur des dépenses engagées dans chaque ministère est nommé par décret contresigné par le ministre des Finances.

Les contrôleurs des dépenses engagées formulent leur avis sur les projets de budget des départements ministériels auxquels ils sont attachés.

Ces avis sont transmis au ministre des Finances en même temps que les projets de budget.

Loi du 30 septembre 1919.

Article 13. — A partir du 1^{er} janvier 1920, la situation par ministère publiée mensuellement au *Journal officiel* du compte d'emploi des crédits inscrits au budget ordinaire des services civils présentera, dans une colonne spéciale, le total des dépenses engagées au titre de l'exercice en cours (*abrogé par la loi du 29 juin 1920*).

Loi du 29 juin 1920.

Article 10. — Est abrogé l'article 13 de la loi du 30 septembre 1919.

Loi du 30 avril 1921.

Article 40. — Les dispositions relatives au contrôle des engagements de dépenses s'appliquent aux établissements publics de l'État pourvus de l'autonomie financière.

Art. 41. — L'article 37 de la loi de finances du 12 août 1919 est modifié et complété ainsi qu'il suit :

« Les contrôleurs des dépenses engagées sont nommés par décret contresigné par le ministre des Finances et placés, dans l'exercice de leurs fonctions, sous la seule autorité de ce ministre.

» Les contrôleurs des dépenses engagées forment leur avis sur les projets de budget et les demandes de crédits additionnels de toute nature des départements ministériels ou établissements publics auxquels ils sont attachés.

» Ces avis sont transmis au ministre des Finances, en même temps que les projets de budget et les demandes de crédits additionnels. »

Art. 42. — Tout décret, tout arrêté, mesure ou décision pris par un ministre ou par un fonctionnaire de l'Administration centrale et ayant pour effet d'engager une dépense est soumis au visa du contrôleur des dépenses engagées.

En cas de refus de visa, il en est référé au ministre des Finances en même temps qu'au ministre auprès duquel est détaché le contrôleur des dépenses engagées.

Loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées.

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté,

Le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article premier. — Il est institué dans chaque ministère un service de comptabilité et de contrôle des dépenses engagées.

Un même contrôleur des dépenses engagées peut être chargé du contrôle de plusieurs ministères. La répartition des contrôles entre les contrôleurs est faite par le ministre des Finances dans la limite des crédits ouverts annuellement par la loi de finances.

L'organisation de chaque contrôle, en ce qui concerne la répartition et la désignation du personnel d'exécution, les locaux et le matériel de bureau, est arrêtée par le ministre des Finances, après accord avec les ministres intéressés.

Art. 2. — Les contrôleurs des dépenses engagées sont nommés par décrets contresignés par le ministre des Finances et placés sous la seule autorité de ce ministre. Ils sont choisis exclusivement parmi les fonctionnaires appartenant aux cadres des administrations dépendant de ce ministre. A titre transitoire, pendant une période maximum de cinq ans à partir du 1^{er} janvier 1922, ils pourront l'être également parmi les agents retraités ayant appartenu à ces cadres.

Ils ne peuvent être chargés d'aucune fonction en dehors de leur service de contrôle.

Art. 3. — La comptabilité des dépenses engagées est tenue suivant les règles et dans la forme déterminées par un décret portant règlement d'administration publique rendu sur la proposition du ministre des Finances.

Les résultats de cette comptabilité sont fournis trimestriellement au ministre des Finances et aux ministres intéressés, ainsi qu'aux commissions financières des deux Chambres.

Cette communication est accompagnée d'un relevé explicatif, appuyé de tous renseignements utiles, des suppléments et des annulations de crédits que l'état des engagements pourrait motiver au cours de l'exercice.

Il est distribué aux Chambres, le 30 avril de chaque année, une situation des dépenses engagées au 31 décembre de l'année expirée.

Art. 4. — Les contrôleurs des dépenses engagées donnent, au point de vue financier, leur avis motivé sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, contrats, mesures ou décisions soumis au contreseing ou à l'avis du ministre des Finances, ainsi que sur les propositions budgétaires et les demandes de crédits additionnels de toute nature des départements ministériels auxquels ils sont attachés. Ils reçoivent, à cet effet, communication de tous documents ou renseignements utiles.

Ces avis sont transmis au ministre des Finances en même temps que les projets, propositions ou demandes auxquels ils se rapportent.

Art. 5. — Tous autres décrets, arrêtés, contrats, mesures ou décisions émanant d'un ministre ou d'un fonctionnaire de l'Administration centrale et ayant pour effet d'engager une dépense sont soumis au visa préalable du contrôleur des dépenses engagées.

Le contrôleur les examine au point de vue de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques. A cet effet, il reçoit communication de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses.

Si les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur refuse son visa. En cas de désaccord persistant, il en réfère au ministre des Finances.

Il ne peut être passé outre au refus de visa du contrôleur que sur avis conforme du ministre des Finances. Les ministres et administra-

teurs seront personnellement et civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre de cette disposition.

Le contrôleur est avisé sans délai de la suite donnée par le ministre ou ses délégués aux propositions qui lui ont été soumises.

Le contrôleur vise également l'état nominatif des créances restant à payer en fin d'exercice. Il en est de même des états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer, lesquels sont visés et vérifiés préalablement à toute demande de crédits spéciaux.

Art. 6. — Aucune ordonnance de paiement ou de délégation ne peut être présentée à la signature du ministre ordonnateur qu'après avoir été soumise au visa du contrôleur des dépenses engagées. Les ordonnances non revêtues du visa du contrôleur sont nulles et sans valeur pour les comptables du Trésor.

Le contrôleur s'assure notamment que les ordonnances soumises à son visa se rapportent, soit à des engagements de dépenses déjà visées par lui, soit à des états de prévisions de dépenses dont il a préalablement pris charge dans ses écritures, et se maintiennent à la fois dans la limite de ces engagements ou états de prévisions et dans celle des crédits. Il reçoit communication de toutes les pièces justificatives des dépenses, ainsi que des états de liquidation et des demandes d'ordonnement. Si les ordonnances lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur les vise avec observations.

En aucun cas, il ne pourra être procédé au paiement des ordonnances visées avec observations qu'après autorisation du ministre des Finances.

Les ministres ordonnateurs seront personnellement et civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre des prescriptions du présent article.

Art. 7. — Chaque année, les contrôleurs des dépenses engagées établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé, exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Ces rapports sont dressés par chapitre budgétaire et par ligne de recettes. Ils sont, ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées, communiqués par les contrôleurs des dépenses engagées au ministre des Finances et aux ministres intéressés et, par l'intermédiaire du ministre des Finances, à la Cour des comptes et aux commissions financières des deux Chambres.

Art. 8. — La présente loi est applicable aux établissements publics de l'État pourvus de l'autonomie financière dans les conditions qui seront déterminées par des instructions arrêtées par le ministre des

Finances, après accord avec les ministres dont ces établissements relèvent.

Art. 9. — Il est interdit, à peine de forfaiture, aux ministres et sous-secretsaires d'État et à tous autres fonctionnaires publics de prendre sciemment et en violation des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la présente loi des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois.

Les ministres et sous-secretsaires d'État et tous autres fonctionnaires publics seront civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre des dispositions ci-dessus.

Néanmoins si, au cours d'exercice, le gouvernement juge indispensable et urgent, pour des nécessités extérieures ou pour des nécessités de défense nationale ou de sécurité intérieure, d'engager des dépenses au delà et en dehors des crédits ouverts, il le pourra par délibération spéciale du Conseil des ministres, mais sous réserve de présenter immédiatement une demande d'ouverture de crédit devant les Chambres appelées à régulariser l'initiative du gouvernement ou à refuser l'autorisation.

Art. 10. — Sont et demeurent abrogés les articles 59 de la loi du 26 décembre 1890, 52 de la loi du 28 décembre 1895, 78 de la loi du 30 mars 1902, 53 de la loi du 31 mars 1903, 39 de la loi du 26 décembre 1908, 147 à 149 de la loi du 13 juillet 1911, 12 de la loi du 31 mars 1917, 7 de la loi du 30 juin 1919, 37 de la loi du 12 août 1919, 40 à 42 de la loi du 30 avril 1921.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Rambouillet, le 10 août 1922,

A. MILLERAND.

Par le Président de la République,

Le Ministre des Finances,

CH. DE LASTEYRIE.

Décret du 30 septembre 1922 instituant une commission permanente du contrôle des dépenses engagées.

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

Vu la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées,

Vu le décret du 31 août 1911 relatif au contrôle qui s'exerce sur les engagements de dépenses,

Sur le rapport du ministre des Finances,

DÉCRÈTE :

Article premier. — Il est institué, sous la présidence du ministre des Finances, une commission permanente du contrôle des dépenses engagées.

Cette commission se réunit au moins une fois tous les trois mois.

Elle comprend :

Le directeur du budget et du contrôle financier, vice-président ;

Le directeur adjoint ou le sous-directeur du budget et du contrôle financier ;

Les contrôleurs des dépenses engagées près les différentes administrations ;

Un chef ou un sous-chef de bureau de la direction du budget et du contrôle financier remplit les fonctions de secrétaire ;

Les fonctionnaires de l'Administration des finances dont la présence serait jugée utile peuvent assister, avec voix consultative, aux séances de la commission.

Art. 2. — La commission du contrôle des dépenses engagées a pour objet d'assurer l'unité de méthode et la communauté de vues dans l'exercice de ce contrôle.

Elle étudie les conditions et modalités d'application des dispositions législatives ou réglementaires intéressant le contrôle des dépenses engagées. Elle propose les mesures de nature à en améliorer le fonctionnement et à en accroître l'efficacité. Elle donne son avis sur toutes questions concernant la sauvegarde des finances publiques au sujet desquelles le ministre des Finances la consulte.

Elle examine les affaires dont les contrôleurs ont eu à connaître individuellement, qui soulèvent des difficultés spéciales ou de principe, et les questions qui sont susceptibles d'intéresser plusieurs départements ministériels. Elle recueille les observations des contrôleurs, coordonne leurs informations, recherche des solutions particulières ou communes.

Art. 3. — Le décret du 31 août 1911 est abrogé.

Art. 4. — Le ministre des Finances est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Rambouillet, le 30 septembre 1922.

A. MILLERAND.

Par le Président de la République,

Le Ministre des Finances,

Ch. DE LASTEYRIE.

Hitte

Décret du 15 juin 1923 sur la comptabilité des dépenses engagées.

(J. off., 16 juin 1923.)

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

Sur le rapport du ministre des Finances,

Vu la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, notamment le premier alinéa de l'article 3, ainsi conçu :

« La comptabilité des dépenses engagées est tenue suivant les règles et dans la forme déterminées par un décret portant règlement d'administration publique rendu sur la proposition du ministre des Finances. »

Le Conseil d'État entendu,

DÉCRÈTE :

Article premier. — Dans tous les ministères, une comptabilité des dépenses engagées est tenue contradictoirement par les services de l'Administration centrale chargée de la gestion des crédits et par le contrôleur des dépenses engagées.

Cette double comptabilité est suivie de part et d'autre pour chaque exercice, par chapitre et subdivision de chapitre sur un registre dit « Registre des dépenses engagées ». Elle fait ressortir le montant et l'imputation des dépenses sur les crédits ouverts par le budget, les lois spéciales et les décrets.

Art. 2. — Toutes les propositions d'engagement de dépenses soumises au visa du contrôleur des dépenses engagées doivent être accompagnées des justifications nécessaires et d'une fiche signée par le chef de service chargé de la gestion du crédit intéressé indiquant l'objet de la dépense projetée, son évaluation, l'imputation budgétaire et la disponibilité du crédit.

Les propositions, au fur et à mesure de leur arrivée au contrôle, sont enregistrées sur un carnet spécial, suivant une série ininterrompue de numéros.

Art. 3. — Le contrôleur, après avoir examiné chaque proposition et réclamé, le cas échéant, des justifications supplémentaires, appose, s'il y a lieu, son visa tant sur le document devant entraîner l'engagement de dépense que sur la fiche qui l'accompagne ; ce visa est daté et numéroté par référence au numéro d'enregistrement sur le carnet d'arrivée. Les propositions sont ensuite inscrites sur le registre des dépenses

engagées, avec l'indication de la date et du numéro des visas correspondants. Après la rentrée du dossier au service, la fiche, annotée de la date de la décision, est renvoyée au contrôleur des dépenses engagées pour être classée et conservée par lui.

Art. 4. — Le registre des dépenses engagées fait ressortir par chapitre et subdivision de chapitre :

1° Le montant du crédit primitif et des modifications successives qui y sont apportées;

2° Le montant des engagements de dépense et le montant des dégagements admis par le contrôleur.

Le registre fait ressortir dans des colonnes spéciales le montant des remboursements et reversements qui viendront ultérieurement atténuer les dépenses inscrites comme engagées.

Art. 5. — Sont inscrits sur le registre des dépenses engagées au début de l'exercice :

1° Le montant, évalué pour toute l'année, des dépenses qui résultent directement et sans l'intervention d'une décision administrative de l'application de dispositions légales ou réglementaires;

2° Le montant des dépenses engagées en vertu de décisions antérieures et qui se reproduisent tant qu'une nouvelle décision ne vient pas les modifier;

3° Le montant des dépenses engagées sur l'exercice en cours en vertu des décisions prises par anticipation;

4° Le montant des autorisations d'engagement accordées au commencement de l'année aux fonctionnaires des services extérieurs.

Pour ces dépenses, les fiches prévues à l'article 2 ci-dessus sont accompagnées : pour les dépenses de personnel, des états nominatifs et des situations numériques des personnels en fonctions au 1^{er} janvier; pour les autres dépenses, de relevés détaillés établis par les services.

Tous les engagements autres que ceux prévus ci-dessus sont inscrits en cours d'exercice au fur et à mesure de leur examen par le contrôleur.

Art. 6. — Lorsqu'une dépense précédemment inscrite subit, pour un motif quelconque, une augmentation ou une diminution, il doit être fait immédiatement une proposition rectificative qui est soumise au visa du contrôleur des dépenses engagées avec toutes les justifications et références nécessaires. Il sera procédé, selon qu'il appartiendra, soit à une inscription complémentaire de l'engagement, soit à une écriture de dégagement.

Art. 7. — Les autorisations d'engagement ou états de prévision de

dépenses dans la limite desquels les fonctionnaires des services extérieurs doivent se maintenir pour chaque chapitre et subdivision de chapitre sont, avant de leur être notifiés par l'Administration centrale, soumis au visa du contrôleur des dépenses engagées.

Art. 8. — Les fonctionnaires des services extérieurs tiennent comptabilité des dépenses qu'ils engagent en vertu des autorisations qui leur sont accordées; ils fournissent périodiquement au service de l'Administration centrale qui gère les crédits une situation d'emploi de ces autorisations. Si ces fonctionnaires ont le droit d'engager des dépenses sans avoir la gestion des crédits correspondants, ils doivent notifier immédiatement toutes les décisions qu'ils prennent au service chargé d'administrer les crédits, lequel évalue la dépense engagée par lesdites décisions et en prend charge dans sa comptabilité.

Art. 9. — Les services de l'Administration centrale communiquent au contrôleur, sur sa demande, les situations périodiques d'emploi des autorisations d'engagement accordées aux fonctionnaires des services extérieurs.

Art. 10. — Au début de chaque mois, les services de l'Administration centrale qui gèrent les crédits font parvenir au contrôle des dépenses engagées par chapitre et subdivision de chapitre une situation récapitulative, au dernier jour du mois précédent, des crédits ouverts, des dépenses engagées, des disponibilités ou dépassements.

Les situations concernant le dernier mois de chaque trimestre doivent indiquer, en outre, avec toutes justifications utiles, le montant probable des dépenses à engager jusqu'à la fin de l'exercice, déduction faite des crédits à réintégrer.

Art. 11. — Les situations trimestrielles prévues à l'article 3 de la loi du 10 août 1922 indiquent par chapitre du budget :

1° Le montant des crédits ouverts par la loi de finances, par des lois spéciales ou par des décrets;

2° Le montant des dépenses engagées depuis le début de l'exercice;

3° Le montant des crédits disponibles ou des dépassements.

Les situations font ressortir dans une colonne d'observations, en dehors de tous autres renseignements ou explications jugés utiles, d'une part, les suppléments ou annulations de crédits que l'état des engagements pourrait motiver au cours de l'exercice; d'autre part, les dépenses qui doivent ultérieurement donner lieu à un remboursement.

Les situations doivent être produites au plus tard à la fin du mois qui suit le trimestre auquel elles se réfèrent.

Art. 12. — Les états de liquidation et les demandes d'ordonnement produits à l'appui des projets d'ordonnances de paiement ou de

délégation, soumis, aux termes de l'article 6 de la loi du 10 août 1922 au visa du contrôleur des dépenses engagées, doivent contenir une référence précise aux engagements correspondants.

Art. 13. — Les états de changement d'imputation et les bordereaux d'annulation émis après ordonnancement sont communiqués pour visa au contrôleur des dépenses engagées accompagnés de toutes justifications et références utiles.

Art. 14. — Les pièces justificatives des avances faites aux régisseurs par économie des services centraux doivent, avant leur envoi aux comptables payeurs, être soumises à l'examen du contrôleur des dépenses engagées qui vise les bordereaux récapitulatifs.

Art. 15. — Les contrôleurs des dépenses engagées sont autorisés à prendre connaissance des pièces justificatives des paiements effectués par les comptables publics et notamment des mandats des ordonnateurs secondaires.

Art. 16. — Les créances à comprendre aux états de restes à payer sur exercices clos et périmés donnent lieu à des décisions ministérielles soumises préalablement au visa du contrôleur des dépenses engagées, dans les conditions prévues pour l'engagement de la dépense. Les états de restes mentionnent les numéros de ces visas. Un exemplaire de chaque état de restes demeure entre les mains du contrôleur.

Art. 17. — Les dispositions du présent décret sont applicables aux dépenses engagées sur les crédits d'autorisations accordés annuellement par des dispositions spéciales de la loi de finances.

Art. 18. — Le présent décret est applicable aux établissements publics de l'État pourvus de l'autonomie financière, dans les conditions qui, conformément à l'article 8 de la loi du 10 août 1922 seront déterminées par des instructions arrêtées par le ministre des Finances, après accord avec les ministres dont les établissements relèvent.

Art. 19. — Des instructions également arrêtées par le ministre des Finances et chacun des ministres intéressés, sur la proposition des contrôleurs des dépenses engagées, détermineront les règles de détail nécessaires à l'application du présent décret.

Art. 20. — Le décret du 14 mars 1893 est abrogé, ainsi que toutes les dispositions contraires du présent décret.

Art. 21. — Le ministre des Finances et tous les ministres sont chargés de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des lois*.

Fait à Paris, le 15 juin 1923.

A. MILLERAND.

Par le Président de la République,
Le ministre des Finances,
CH. DE LASTEYRIE.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages spéciaux.

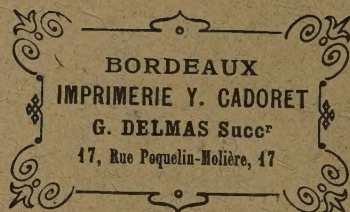
- GERVAIS (R.). — Le contrôle des dépenses engagées. Caen, 1906.
- MOREL (A.). — Les dépassements de crédits en matière de finances nationales. Paris, 1906.
- JULIEN (G.). — Le contrôle préventif des engagements de dépenses. Paris, 1912.
- CHARIL DE VILLANFRAY. — Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses. Laval, 1913.
- ROUSSEAU (T.). — Le contrôle de l'engagement des dépenses. Paris, 1913.
- FERRY (D.). — Le contrôle financier du Parlement. Paris, 1913.
- DU MESNIL DU BUISSON. — Le contrôle des ordonnateurs du budget de l'État. Paris, 1923.

Ouvrages généraux.

- LEROY-BEAULIEU (P.). — Traité de la science des finances. Alcan, 1912.
- JÈZE (G.). — Éléments de la science des finances. Giard, 1922.
- STOURM. — Le budget. Alcan, 1913.
- ALLIX (E.). — Traité de science des finances et législation financière. A. Rousseau, 1921.
- BESSON (E.). — Le contrôle des budgets en France et à l'étranger, 1899.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — Nécessité d'un contrôle des dépenses engagées.	
Son utilité particulière à notre époque.....	1
CHAPITRE PREMIER. — Exposé historique du contrôle des dépenses engagées en France	9
CHAPITRE II. — Le contrôle des dépenses engagées à notre époque.	18
I. Les agents chargés d'en assurer l'exécution.....	18
II. Rôle et attributions des contrôleurs des dépenses engagées.	27
CHAPITRE III. — Examen critique du contrôle des dépenses engagées.....	53
I. Fondement de notre contrôle des dépenses engagées.....	53
II. Lacunes et améliorations possibles des dispositions de la loi du 10 août 1922	69
III. Des voies et moyens d'ordre général susceptibles d'améliorer le fonctionnement du contrôle des dépenses engagées.....	77
CONCLUSION.....	95
ANNEXES. — Textes législatifs et réglementaires relatifs au contrôle des dépenses engagées	97
BIBLIOGRAPHIE.....	119



BORDEAUX
IMPRIMERIE Y. CADORET
G. DELMAS Succ^r
47, Rue Pequetin-Molière, 47